

La importancia del principio de transparencia en el marco presupuestario actual

Olga Carreras Manero / Sabina de Miguel Arias

Profesoras Contratadas Doctoras. Universidad de Zaragoza

Resumen

El presente trabajo aborda el principio de transparencia presupuestaria, el cual presenta una especial relación con la sostenibilidad financiera en el marco de las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria. En concreto, comenzaremos haciendo alusión al fundamento que el referido principio presenta en este instante, para pasar a examinar, acto seguido, la evolución normativa del mismo, así como su regulación vigente. Con posterioridad, abordaremos su incidencia en las distintas fases presupuestarias y las obligaciones de información que, a estos efectos, han venido a establecerse. Para finalizar, haremos mención a las consecuencias derivadas del incumplimiento del principio de transparencia presupuestaria.

Abstract

This paper analyses principle of budgetary transparency, which is related to financial sustainability and budgetary stability. In particular, we will study specific legal basis and regulatory developments of that principle. Then, its involvement in budgetary phases will be examined, also as reporting obligations set out in budgetary transparency. Lastly, we will focus on the consequences of the breach of principle of budgetary transparency.

Palabras clave

Principio de transparencia. Derecho Presupuestario. Obligaciones de información.

Keywords

Principle of transparency. Budgetary law. Reporting obligations.

Sumario

1. Introducción
2. El concepto y fundamento del principio de transparencia presupuestaria
3. Antecedentes normativos y regulación actual
4. Incidencia del principio de transparencia en las fases del presupuesto
5. Obligaciones de información de las distintas Administraciones públicas
 - 5.1. Estado
 - 5.2. Comunidades Autónomas
 - 5.3. Entidades Locales
6. Consecuencias derivadas del incumplimiento del principio de transparencia presupuestaria
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. Introducción

En las últimas décadas las cuestiones relativas a la transparencia presupuestaria han ido en aumento, pues las mismas han sido impulsadas por organismos internacionales que han desarrollado distintos códigos de transparencia fiscal¹.

Por su parte, también las dificultades financieras y la crisis económica acaecida a lo largo de los últimos años han incidido de forma clara en el desarrollo de importantes principios presupuestarios como la estabilidad, la austeridad y la transparencia en la gestión de los fondos públicos, y así ha quedado constatado a través de la modificación operada en el artículo 135.5 de la Constitución y de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)².

En términos generales, los *principios de transparencia y publicidad* de las Administraciones públicas se hallan interrelacionados y encuentran su fundamento constitucional en la letra b) del artículo 105 de nuestra Carta Magna, a tenor del cual *"La ley regulará: (...) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas"*³.

Siendo esto así, hay que señalar que el alcance de la transparencia no sólo se ciñe, en sentido estricto, a lo que atañe al ámbito presupuestario, puesto que aquél se extiende a la totalidad de las parcelas de la actividad pública. Ahora bien, en el presente trabajo nos centraremos –dadas las características del mismo– en su desarrollo en sede económico-presupuestaria y en su especial relación con la sostenibilidad financiera en el marco de las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria.

En este sentido, dicho principio resulta esencial a la hora de mejorar la confianza en el correcto funcionamiento de la Administración pública, como instrumento que permite llevar a cabo un seguimiento de la situación económico-financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y las obligaciones fiscales derivadas de la pertenencia a la Unión Europea⁴.

A este respecto, comenzaremos haciendo alusión al fundamento que el referido principio presenta en este instante, para pasar a examinar, acto seguido, la evolución normativa del mismo y su regulación vigente. Con posterioridad,

1. Así, tanto la OCDE como el FMI han llevado a cabo actuaciones en este sentido. Vid. OCDE: *Fiscal Transparency-Overview*, París, 1999 y FMI: *Manual de transparencia fiscal*, Washington D.C., 2001 y *Código de Buenas prácticas de transparencia fiscal*. En concreto, el FMI ha venido elaborando informes que certifican las prácticas de transparencia fiscal y efectúan recomendaciones para su mejora (Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos –ROSC–), los cuales, en un primer instante, se centraron en cuatro áreas: calidad de funciones y obligaciones del sector público; disponibilidad pública de la información sobre la actividad fiscal del Gobierno; garantías de integridad de la información y actividad presupuestaria abierta. Así, esta última cuestión comporta que la documentación presupuestaria debe especificar los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se funda el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables. Junto a lo anterior, y a partir del año 2001, los informes del FMI han evolucionado para efectuar valoraciones más concretas (incluyendo cuestiones como la balanza de pagos y cuentas financieras de las Administraciones públicas). Vid. VELARDE FUERTES, J.: "La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública", *Revista Española de Control Externo*, vol. 10, núm. 29, 2008, pág. 85.
2. Cfr. RAMOS CARVAJAL, E.: "Un paso más en el proceso de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Especial incidencia en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 36, 2013, pág. 135.
3. A estos efectos, el *principio de publicidad* implica una determinada acción para la Administración, en aras a comunicar a los ciudadanos diferentes aspectos de su actuar; en cambio, el *principio de transparencia* conlleva la apertura de los actos de la Administración y el tratamiento de la información para su ejecución (DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á.: "Conceptos básicos sobre el principio de transparencia en las Administraciones Públicas", *El consultor de los Ayuntamientos*, núms. 15-16, 2014).
4. LÓPEZ ARIAS, M.C.: "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1, 2013.

abordaremos la cuestión de su incidencia en las distintas fases presupuestarias –elaboración, ejecución y control– y las obligaciones de información que, en relación con aquél, han venido a establecerse. Para finalizar, haremos mención a la responsabilidad derivada del incumplimiento del principio de transparencia presupuestaria.

2. El concepto y fundamento del principio de transparencia presupuestaria

En términos generales, el principio de transparencia presupuestaria se traduce en el suministro de una *información suficiente y adecuada* por parte de los Presupuestos de las Administraciones públicas, así como de sus efectivas liquidaciones, encontrándose relacionado con las exigencias de buen gobierno y el desarrollo de políticas económicas bien fundadas⁵.

En lo que atañe al *fundamento* del principio de transparencia presupuestaria, debemos indicar que se trata del requisito esencial para garantizar la eficacia de las instituciones presupuestarias, en la medida en que la ausencia de aquél deriva en el incumplimiento de las mismas y dificulta, en gran medida, el análisis del proceso presupuestario por parte de los ciudadanos⁶.

En este sentido, la salvaguarda de la transparencia exige, en lo fundamental, la existencia de unas normas procedimentales adecuadas, si bien la misma no sólo se circunscribe a este ámbito, debiendo reflejarse, a su vez, en la esfera de aquellas reglas presupuestarias que fijan objetivos numéricos⁷.

No obstante lo anterior, cabe poner de relieve que no existe una definición unánime del principio que ahora ocupa nuestra atención, ya que el mismo presenta variadas manifestaciones en función de los elementos presupuestarios que se tomen en consideración, no siendo, en consecuencia, un valor absoluto⁸.

A estos efectos, podemos citar la definición que la OCDE ha venido a elaborar en relación con la transparencia presupuestaria, indicando que *"La transparencia –la difusión de las intenciones políticas, su formulación y su implementación– es el elemento clave del buen Gobierno. La transparencia presupuestaria se define como la plena revelación de toda la información relevante, de modo oportuno y sistemático"*. En suma, tal principio comporta que se permita el fácil acceso, tanto a los ciudadanos como a los mercados financieros, a toda la información necesaria para conocer la política económica del Gobierno⁹.

Sea como fuere, los principios de transparencia y de estabilidad presupuestaria presentan una clara y evidente conexión, de ahí que se haya afirmado que *"un presupuesto transparente (...) limita los incentivos a la «creatividad» financiero-contable y constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria"*¹⁰.

5. MARTÍNEZ LAGO, M.Á.: *Temas de Derecho Presupuestario*. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos, Colex, Madrid, 2002, pág. 49.

6. BELLOD REDONDO, F.: "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *Auditoría Pública*, núm. 45, 2008, pág. 105.

7. BELLOD REDONDO, F.: "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, pág. 105.

8. BELLOD REDONDO, F.: "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, pág. 106.

9. BELLOD REDONDO, F.: "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, pág. 106. En opinión de RUIZ ALMENDRAL (*Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid, 2008), las obligaciones de información pretenden paliar una de las consecuencias más previsibles del marco jurídico presupuestario, como es *"que se incentive el desarrollo de mecanismos contables para maquillar el presupuesto generando ilusiones fiscales"*, como ocurriría con una *"reducción de gasto en un ejercicio que en realidad suponga gastos futuros"*.

10. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, IEF, Madrid, 2001, pág. 33.



Un presupuesto transparente (...) limita los incentivos a la «creatividad» financiero-contable y constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria

De hecho, ya la Exposición de motivos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) indica que la totalidad de los principios rectores del presupuesto –sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional– se hallan al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, siendo, en concreto, la transparencia “el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”.

Así, a juicio de MONASTERIO ESCUDERO y FERNÁNDEZ LLERA, la transparencia constituye un requisito esencial para el funcionamiento eficiente del sector público, resultando fundamental para la consecución de la estabilidad presupuestaria; de hecho, la transparencia comporta efectos positivos, pues refuerza la disciplina de mercado y obliga a los gobiernos a cuidar su reputación en materia financiera¹¹.

Ahora bien, junto a lo anterior, debemos reseñar que existen *otras dimensiones* de la transparencia presupuestaria, como, por ejemplo, la información sobre la naturaleza y la definición de los objetivos, los agentes afectados, la asignación de responsabilidades, las razones de la elección de dichos objetivos, los costes de su consecución y la explicación de las desviaciones¹².

Por lo demás, es preciso tener en cuenta que, ante una ausencia de transparencia, nos encontraremos ante situaciones de “*ilusión fiscal*”, en la medida en que se va a limitar la información disponible, sobreestimando el crecimiento económico y la previsión de ingresos, lo cual puede dar lugar a un aumento del gasto y del déficit público¹³.

3. Antecedentes normativos y regulación actual

Una vez efectuado lo anterior, y pasando ya a estudiar la *evolución normativa* del principio de transparencia presupuestaria, cabe señalar, en primer lugar, que el mismo vino a recogerse de forma explícita en la redacción originaria de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP)¹⁴.

A este respecto, la referida norma reguló, en su momento, los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, *transparencia*, y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, si bien no se efectuó un desarrollo completo y exhaustivo del principio objeto de nuestro estudio, en la medida en que la única previsión que vino a llevarse a cabo al efecto fue que “*Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y*

11. MONASTERIO ESCUDERO, C., y FERNÁNDEZ LLERA, R.: “La insoportable levedad del principio de transparencia presupuestaria”, contribución presentada al XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas, Palma de Mallorca, 3 y 4 febrero 2005, pág. 28.

12. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, op. cit., pág. 67.

13. A juicio de BELLOD REDONDO (“Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 106), tales comportamientos van a generar una “*contabilidad creativa*”, la cual se ha definido como el “conjunto de prácticas que permiten reducir el cómputo del déficit público o del endeudamiento sin que se haya producido en realidad un incremento de la riqueza neta del sector público”.

14. Asimismo, también vino a incluirse dicho principio en el artículo 26.1 de la LGP.

sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria" (art. 5 LEP).

Ya con posterioridad, la Ley de Estabilidad Presupuestaria del año 2001 fue modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, regulando las obligaciones de suministro de información para desarrollar con mayor decisión el principio de transparencia, puesto que –como indicaba su Exposición de motivos– la aplicación de dicho principio había sido deficiente en algunos casos.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la transparencia resulta esencial en la ejecución y liquidación de los Presupuestos, constituyendo una herramienta fundamental *"para disciplinar las decisiones de los gestores de la política económica y permitir el control efectivo de los agentes económicos en su ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político"* (Exposición de motivos de la Ley 15/2006, de 26 de mayo).

Más en concreto, la reforma efectuada en el año 2006 precisó las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales –tanto directamente, como a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera– y el acceso de los ciudadanos a dicha información. Junto a ello, y en aras de aumentar la transparencia y evitar la confusión entre los objetivos de estabilidad del Estado y de la Seguridad Social, se desagregaron los saldos presupuestarios de tales entes.

Siendo esto así, se dio una nueva redacción al artículo 5 de la LEP, a cuyo tenor *"Los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional"*.

Junto a lo anterior, la instrumentación del principio de transparencia fue regulada en el artículo 13 de la LEP¹⁵, estableciéndose en el artículo 21 de dicha norma las específicas obligaciones de suministro de información para la aplicación efectiva del citado principio –las cuales, empero, debían ser objeto de desarrollo por orden del Ministro de Economía y Hacienda–¹⁶.

Sea como fuere, dicha regulación se recogió, con idéntico contenido, en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el cual fue derogado por la vigente LOEPSF.

15. De acuerdo con el cual: *"1. En aplicación del principio de transparencia, se acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit presupuestario con el equilibrio, déficit o superávit calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En el supuesto de que se prevea incurrir en déficit deberá acompañar, además, una memoria plurianual en la que se muestre que la evolución prevista de los saldos presupuestarios, computados en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo. A todo lo anterior se unirán las previsiones relativas a lo siguiente: la necesidad de financiación del Estado, las inversiones de las empresas públicas, la ratio gasto público del Estado en relación con el Producto Interior Bruto nacional y el nivel de Deuda pública en el ejercicio siguiente. 2. El Ministerio de Economía y Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local sobre el límite de gasto previsto en el artículo 12 de esta Ley"*.

16. Conforme a dicho precepto: *"2. Para la aplicación efectiva del principio de transparencia y de los demás principios establecidos en esta Ley, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá recabar de las entidades locales la información necesaria a los efectos indicados en el artículo 5 de esta Ley. 2. La concreción y procedimiento de la información a suministrar serán objeto de desarrollo por orden del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Esta orden establecerá asimismo el plazo de remisión de la información, que no excederá de treinta días naturales contados desde la finalización del periodo temporal fijado para las remisiones periódicas, y desde el hecho que determine la variación de datos respecto de la información anteriormente enviada para las remisiones no periódicas"*.

Así, esta última Ley ha venido a mantener y reforzar algunos de los elementos integrantes de los principios de la legislación precedente, introduciendo tres nuevos –sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional–¹⁷, dedicándose su Capítulo V al desarrollo del principio de transparencia (arts. 27 y 28 LOEPSF)¹⁸.

En concreto, y con el fin de mejorar la efectividad del seguimiento y control del principio de estabilidad presupuestaria, dicha norma mejora la cantidad y la calidad de la información disponible y amplía las obligaciones de información de las Administraciones territoriales, junto a lo cual se potencia la publicidad de la información económico-financiera de las Administraciones públicas –centralizada en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas–¹⁹.

En este sentido, la Exposición de motivos de la LOEPSF destaca que *“cada Administración Pública deberá establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria”*. Junto a lo anterior, han de comunicarse las líneas fundamentales de los Presupuestos, ampliándose la información a suministrar a fin de facilitar la coordinación en la actuación económico-financiera en la Administración pública.

Asimismo, cabe señalar que las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF se desarrollan en la Orden HAP/2105/2012, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 1 de octubre de 2012²⁰, creándose la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas por obra del Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, el cual regula, a su vez, la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo demás, y ya con carácter general, debemos destacar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG), ha venido a establecer obligaciones de publicidad activa para todas las entidades públicas –creando un *“Portal de Transparencia”* en el ámbito de la Administración General del Estado²¹– y la regulación del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, incorporando una serie de obligaciones de buen gobierno y, en especial, un específico régimen sancionador y disciplinario en materia de gestión económico-financiera²².

17. La Exposición de motivos de la LOEPSF viene a señalar que el principio de estabilidad presupuestaria *“se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas. Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria”*.

18. El artículo 27 de la LOEPSF ha sido objeto de modificación por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público.

19. Vid. LÓPEZ ARIAS, M.C.: “Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones locales”, *op. cit.*

20. Norma ésta que ha sido objeto de modificación por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

21. Vid. <http://transparencia.gob.es/> y <http://www.consejodetransparencia.es/>. Por su parte, para facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada se ha habilitado la página web <http://www.rendiciondecuentas.es/>.

22. A título ejemplificativo, el artículo 8 de dicha Ley establece la obligación de dar publicidad, entre otras materias, a todo un conjunto de *actos administrativos con repercusión económica o presupuestaria*, como contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, cuentas anuales, informes de auditoría y fiscalización, retribuciones anuales de altos cargos y máximos responsables, indemnizaciones por abandono del cargo, autorización de compatibilidades para el ejercicio de actividad privada de empleados públicos durante y de altos cargos al cesar en sus responsabilidades, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.

4. Incidencia del principio de transparencia en las fases del presupuesto

Analizada la evolución normativa que atañe al principio de transparencia presupuestaria, debemos abordar, acto seguido, la incidencia del mismo en las distintas *fases del presupuesto*; así, los principios presupuestarios constituyen reglas que disciplinan esta institución tanto en la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto.

A este respecto, el artículo 6 de la LOEPSF viene a señalar que, en términos generales, existe la obligación de proporcionar una *información suficiente y adecuada*, tanto en la contabilidad de las Administraciones públicas, como en sus presupuestos y liquidaciones, para poder verificar la situación financiera de las mismas, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y, a su vez, de la normativa europea pertinente. Es más, dicho precepto, precisa, por otra parte, que *“los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”*.

En este sentido, el principio que ahora centra nuestra atención trata de permitir conocer la verdadera situación de las finanzas públicas a la totalidad de los sujetos con interés en el proceso presupuestario –el Gobierno, el Parlamento, las instituciones de control interno y externo, los mercados y los ciudadanos–, de modo que su contenido debe estar íntimamente conectado con la estructura del proceso presupuestario²³.

De acuerdo con lo anterior, el principio de transparencia conlleva la necesaria compatibilización de la estructura del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010) y la organización institucional que figura en los presupuestos y los ajustes en los sistemas de contabilización de las operaciones²⁴. Así, el propio apartado primero del artículo 27 de la LOEPSF viene a precisar que *“Los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”*.

Sea como fuere, la normativa hoy vigente ha venido a *ampliar* el significado del principio de transparencia, pues la misma no sólo hace referencia al control del grado de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, sino también a la necesaria *disponibilidad pública* de la totalidad de la información económico-financiera de los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de la LOEPSF (art. 6.2)²⁵.

A estos efectos, se obliga a las Administraciones públicas a 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”*, a la vez que se exige garantizar *“la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos”* (art. 6.2, párrafo segundo, LOEPSF). A mayor abundamiento, se hallan sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la *planificación presupuestaria*, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen (art. 6.3 LOEPSF).

23. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: “El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003, pág. 21.

24. Cfr. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: “El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria”, *op. cit.*, pág. 22.

25. NAVARRO FAURE, N.: “Los principios jurídicos presupuestarios”, en MARTÍNEZ GINER, L.A.: *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 61. Así, el precepto citado en el texto precisa 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”*.

En lo que se refiere ya a la *fase de elaboración y aprobación* del Presupuesto, PASCUAL GARCÍA considera que la base para la credibilidad presupuestaria se halla en la transparencia en la confección de las políticas públicas, en la medida en que con dicha obligación *“se trata de evitar que los objetivos propuestos no enmascaren otros no confesados que son los verdaderamente perseguidos, que no se presenten como fines de interés colectivo los fines particulares que puedan tener los participantes en el proceso presupuestario, primando políticas de Ministerios o de territorios, sin que se ponga de manifiesto su verdadero coste”*²⁶.

Más en concreto, con carácter general el apartado segundo del artículo 27 de la LOEPSF establece la obligación de que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –antes del 1 de octubre de cada año– información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a los efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea. Es más, dicho Ministerio podrá recabar información tanto de los proyectos de Presupuestos o de los estados financieros iniciales –con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos–, como de sus presupuestos generales y sus cuentas anuales [art. 27.3 a) y b) LOEPSF].

Ahora bien, se ha señalado que la aplicación del principio de transparencia en la fase de presentación y aprobación presupuestaria llega a resultar superflua, pues los principios presupuestarios clásicos permiten ya cumplir la finalidad de suministrar una información *“suficiente y adecuada”*; por consiguiente, es en la *fase de ejecución y liquidación* presupuestaria donde resulta esencial verificar el cumplimiento de la transparencia²⁷.

Por su parte, cabe señalar que la normativa actual distingue, en relación con la *fase de ejecución* del presupuesto, algunas informaciones que han de proveerse periódicamente y otras sin periodicidad. En concreto, y entre la información periódica, ha de hacerse referencia a la que han de suministrar las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, destacando la relativa a las liquidaciones de ingresos y gastos –o, en su caso, balance y cuenta de resultados–, así como cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional [art. 27.3 c), d) y f) LOEPSF]. Junto a ello, y con carácter no periódico, también ha de informarse sobre todas las Corporaciones dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.

Por fin, y en lo que atañe al *control* del presupuesto, va de suyo que el mismo no puede efectuarse sin la existencia de la información derivada del cumplimiento del principio de transparencia.

De hecho, y con el fin de dar el máximo cumplimiento a dicho principio, la LOEPSF obliga a efectuar la publicación de los informes de seguimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública y de la regla del gasto (art. 17.5); los planes económico-financieros, planes de reequilibrio y la adopción de las medidas aprobadas con un seguimiento de impacto efectivo (art. 23.5), junto con los informes de seguimiento de los citados planes (art. 24.5).

Sea como fuere, NAVARRO FAURE ha señalado que no resulta, en verdad, preciso establecer un concreto principio de transparencia, ya que su vulneración no puede producirse sin infringir al mismo tiempo las restantes normas sobre elaboración y ejecución presupuestaria, las cuales persiguen que los presupuestos contengan información suficiente para que las Cortes Generales conozcan el contenido de aquéllos²⁸.

26. PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, 4ª edición, BOE, Madrid, 2005, pág. 167.

27. NAVARRO FAURE, N.: “Los principios jurídicos presupuestarios”, *op. cit.*, pág. 61.

28. NAVARRO FAURE, N.: “Los principios jurídicos presupuestarios”, *op. cit.*, pág. 62.

5. Obligaciones de información de las distintas Administraciones Públicas

Una vez efectuado el análisis de la incidencia general del principio de transparencia en las fases del ciclo presupuestario, debemos abordar, a continuación, las concretas obligaciones de información que atañen a las distintas Administraciones públicas.

A este respecto, es preciso hacer referencia a la *Central de Información económico-financiera de las Administraciones públicas*, institución ésta que ha sido creada –como ya hemos indicado– por el Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, y cuya función esencial consiste en simplificar el acceso a la información pública en cumplimiento del principio que centra nuestra atención²⁹. Siendo esto así, dicha Central se encarga de facilitar la información publicada en el portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la cual es aportada por los distintos centros directivos, quienes son los responsables de los datos, su custodia y su archivo.

5.1. Estado

Comenzando, en primer lugar, por lo que atañe a las obligaciones de información de la Administración General del Estado, la misma debe remitir, de forma periódica y mensual, a las Cortes Generales –con el fin de que dicha documentación se ponga a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias– los datos correspondientes a la ejecución de los presupuestos, así como la ejecución de los presupuestos de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (art. 135 LGP).

Junto a lo anterior, debe prestarse también información regionalizada, con periodicidad semestral, acerca del grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal (art. 135 LGP).

Más en concreto, y según establece el artículo 136 de la LGP, debe publicarse, con periodicidad mensual, en el Boletín Oficial del Estado la información relativa a las operaciones de ejecución del presupuesto del Estado, de sus modificaciones, operaciones de tesorería y de las demás que se consideren de interés general.

A estos efectos, la Intervención General de la Administración del Estado publicará anualmente en el portal de la Administración presupuestaria, dentro del canal “*Registro de cuentas anuales del sector público*”, la siguiente información contable: la Cuenta General del Estado, la Cuenta de la Administración General del Estado, las cuentas anuales de las restantes entidades del sector público estatal y el informe de auditoría de cuentas (art. 136.2 LGP).

Asimismo, y de forma adicional, deben publicarse resúmenes de la Cuenta General del Estado, de la Cuenta de la Administración General del Estado y de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal que deban aplicar principios contables públicos, así como de las restantes que no tengan obligación de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil, señalándose las concretas sedes electrónicas o páginas web en las que estén publicadas las cuentas completas (art. 136.3 LGP).

5.2. Comunidades Autónomas

En lo que se refiere a las obligaciones de información de las Comunidades Autónomas, las mismas se hallan previstas en la LOEPSF, desarrollándose a través de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, lo cual supone un paso más en

29. Siendo esto así, a tenor del artículo 28.1 de la LOEPSF: “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”. Junto a ello, el apartado segundo del referido precepto precisa que “los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente”.

la aplicación del principio que ocupa nuestra atención, puesto que se potencia la publicidad activa de la información requerida para hacer posible un mejor control de la gestión pública.

En términos generales, el artículo 27.2 de la referida Ley viene a hacer alusión a la obligación de que las Comunidades Autónomas remitan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, antes del 1 de octubre de cada año, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea. Junto a ello, y entre la documentación que han de suministrar aquéllas, la LOEPSF se refiere a la siguiente: proyectos de Presupuestos iniciales o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos; el Presupuesto general, estados financieros iniciales y cuentas anuales; las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas; el detalle de todas las Corporaciones dependientes de las Comunidades Autónomas –con carácter no periódico–; y, por fin, cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional (art. 27.3).

En este sentido, la remisión de la información económico-financiera se llevará a cabo por parte de la intervención general o unidad equivalente que tenga competencias en materia de contabilidad en cada Comunidad Autónoma [art. 4.1 a) Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre], distinguiéndose entre una serie de informaciones de carácter general –periódicas y no periódicas–, y unas determinadas obligaciones previstas específicamente para las Comunidades Autónomas.

Comenzando por estas últimas, el artículo 13 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, viene a precisar la información que ha de remitirse con carácter anual por parte de las Comunidades Autónomas, especificando, en cada caso concreto, la fecha en la cual habrá de efectuarse el suministro³⁰; por su parte, el artículo 14 contiene el elenco de información que ha de remitirse mensualmente³¹.

Señalado lo anterior, y en lo que se refiere a las obligaciones de información periódicas previstas en la citada Orden, cabe destacar la relativa a los *planes presupuestarios a medio plazo* que han de remitirse antes del 15 de marzo de cada año, los cuales han de incluir información sobre los pasivos contingentes –como las garantías públicas y préstamos morosos–, que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, así como la información necesaria para la elaboración del programa de estabilidad y la relativa a las medidas previstas que permitan la consecución de los objetivos presupuestarios (art. 6 Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).

Junto a lo anterior, también resulta preciso hacer alusión a la detallada *información* sobre personal que han de remitirse una vez aprobados los Presupuestos y estados financieros, y a la que ha de adjuntarse los datos relativos a la ejecución anual y definitiva de tales gastos de personal³².

30. Así, a título ejemplificativo, deberá remitirse, antes del 31 de marzo, una previsión anual de endeudamiento; antes del 1 de agosto, el límite de gasto no financiero de la Comunidad Autónoma para el ejercicio siguiente con una memoria descriptiva de los principales elementos considerados para la fijación de dicho límite, así como de su composición; antes del 15 de septiembre, las líneas fundamentales de los Presupuestos para el ejercicio siguiente; antes del 20 de noviembre, las Cuentas Anuales del ejercicio anterior; antes del 31 de enero, el contenido completo de los Presupuestos Generales del ejercicio correspondiente; y, por fin, antes del 30 de abril del año siguiente al cual se refiere la información, el cuestionario de información contable.

31. Entre dicha información se incluye: la ejecución del presupuesto en sus distintas fases, el detalle de las obligaciones frente a terceros no imputadas al presupuesto, el saldo resultante de los ingresos y los gastos del presupuesto con la capacidad y necesidad de financiación, el uso dado a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento concedidas, las actualizaciones del Plan de tesorería, el período medio de pago a proveedores y la información en materia de morosidad en el pago referida a las entidades públicas.

32. En este sentido, los apartados segundo y cuarto del artículo 7 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, detallan el contenido de tal información, en la cual han de incluirse, entre otras cuestiones, las partidas relativas a todos los entes integrantes del sector público autonómico, las retribuciones de todo tipo, las clases de personal y las dotaciones presupuestarias.

Sea como fuere, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, también hace alusión a la información no periódica que han de remitir las Comunidades Autónomas, refiriéndose, en concreto, al *plan económico-financiero* y al *plan de reequilibrio* previstos en los artículos 21 y 22 de la LOEPSF (art. 9). A su vez, el artículo 10 de la citada norma se dedica al desarrollo de la información que ha de remitirse cuando la Administración correspondiente cuente con un *plan de ajuste acordado* con el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, indicándose la necesidad de suministrar datos acerca de los diversos extremos del plan y de su ejecución³³.

Por su parte, hemos de hacer mención a las obligaciones no periódicas de suministro de información referidas al *Inventario de Entes Dependientes de la Comunidades Autónomas*, previniéndose la obligación de que se comunique la creación, extinción o modificación institucional, estatutaria o financiera de una entidad en el plazo máximo de un mes (art. 11 Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre). A este respecto, vienen a regularse tanto los concretos órganos que se consideran dependientes en estos casos, como la información mínima que ha de remitirse.

Con independencia de lo anterior, y con carácter novedoso, ha venido a incluirse un nuevo artículo 11 *bis* en la norma que centra nuestra atención, el cual se refiere a la *información por incumplimiento del periodo medio de pago a proveedores*. Así, en aquellas situaciones en que el período medio de pago a proveedores de una Administración pública supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, deberá incluirse en la actualización de su plan de tesorería los datos sobre el importe de los recursos que va a dedicar mensualmente a tal pago, para poder reducir su periodo medio y el importe de las medidas a las que se compromete la Administración para ello.

Ya para finalizar, cabe destacar que el artículo 12 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre recoge una específica cláusula de cierre, de conformidad con la cual *"para cumplir con las obligaciones de información previstas en esta Orden, en particular las que deriven de requerimientos comunitarios, se podrá solicitar cualquier información adicional que resulte necesaria mediante petición singular o mediante modelo normalizado por el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas"*.

5.3. Entidades Locales

Pasando ya a analizar las obligaciones de información de las Corporaciones Locales, debemos remitirnos, al igual que sucedía en relación con las Comunidades Autónomas, a la regulación prevista en la LOEPSF y desarrollada en la ya citada la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre³⁴.

A estos efectos, en este ámbito competencial, la remisión de la información económico-financiera de la totalidad de las unidades dependientes de cada Entidad Local se llevará a cabo por parte de la intervención o unidad que tenga encomendada tales funciones [art. 4.1 b) Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre]³⁵.

33. A estos efectos, la información a remitir en estos casos ha de referirse, al menos, a las siguientes cuestiones: "a) *Avales públicos otorgados y operaciones o líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto*. b) *Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores*. c) *Operaciones con derivados*. d) *Cualquier otro pasivo contingente*. e) *Análisis de las desviaciones producidas en el calendario de ejecución o en las medidas del plan de ajuste*".

34. Para un estudio detallado acerca de dicha cuestión, puede consultarse el trabajo de LÓPEZ ARIAS, M.C.: "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones locales", *op. cit.*

35. En lo que se refiere a las Corporaciones Locales de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra podrán remitir la información económico-financiera de acuerdo con lo previsto en el texto, o a través de la intervención o unidad que ejerza sus funciones en las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra, según corresponda (art. 4.4 Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).



En lo que se refiere ya a la fase de elaboración y aprobación del Presupuesto, “se trata de evitar que los objetivos propuestos no enmascaren otros no confesados que son los verdaderamente perseguidos, que no se presenten como fines de interés colectivo los fines particulares que puedan tener los participantes en el proceso presupuestario, primando políticas de Ministerios o de territorios, sin que se ponga de manifiesto su verdadero coste”

Siendo esto así, hemos de señalar que las obligaciones de información de dichos entes previstas en el artículo 27 de la LOEPSF coinciden con las reguladas, con carácter general, para las Comunidades Autónomas, debiendo, por tanto, remitirse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la información acerca del marco presupuestario y de los estados financieros relativa a todo el ciclo presupuestario.

Asimismo, son de aplicación a las Entidades Locales muchas de las obligaciones de información previstas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, a las que hemos hecho alusión en el epígrafe anterior, y ello tanto en lo que se refiere a las remisiones periódicas anuales –sobre los planes presupuestarios a medio plazo y sobre personal³⁶– y trimestrales³⁷, como a las no periódicas –plan económico-financiero, plan de equilibrio, plan de ajuste, Inventario de Entes del Sector Público Local y otros requerimientos individualizados–. Más en concreto, dicha información se hará pública a través de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (art. 18 Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).

Sea como fuere, la específica obligación de suministro de información de las Corporaciones Locales se regula en el Capítulo IV de la referida Orden, el cual contiene el elenco de la información que aquéllas han de remitir con carácter anual (art. 15) y trimestral (art. 16), a lo cual se une el deber de aportar datos referidos a operaciones de préstamo y emisiones de deuda con carácter no periódico (art. 17).

Así, la primera información a remitir alude al *marco presupuestario a medio plazo*, en el que han de quedar enmarcados los presupuestos a elaborar para el año siguiente, y han de comunicarse antes del 15 de marzo del año inmediato anterior (art. 29 LOEPSF). A continuación, deberá notificarse, antes del 1 de octubre del año anterior, las líneas fundamentales del presupuesto o de los estados financieros de año siguiente³⁸.

Asimismo, antes del 31 de enero de cada año, han de remitirse los *presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales*, de todos aquellos sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada Orden. Ahora bien, en la hipótesis en que se acuda al mecanismo de prórroga de los presupuestos del año anterior, la obligación de

36. A este respecto, se regulan una serie de *publicaciones anuales de información*, en relación con los Presupuestos Generales y estados financieros iniciales, que se publicarán en el segundo y tercer trimestre del año, en cuanto a sus datos de avance, y en el cuarto trimestre en cuanto a sus datos definitivos. Asimismo, y con idénticos plazos, se harán públicas las liquidaciones presupuestarias del ejercicio anterior y las cuentas anuales de las entidades sometidas a contabilidad empresarial. Junto a ello, también se publicarán la información anual del subsector Corporaciones locales de un año, así como los informes relativos al cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla del gasto (reglas fiscales).

37. En relación con las *publicaciones periódicas de información trimestral*, vienen referidas a la ejecución acumulada de los presupuestos y de los ingresos y gastos de las entidades sujetas a contabilidad empresarial, el informe trimestral del cumplimiento de los plazos de pago, la información trimestral del subsector Corporaciones locales y el Informe sobre la Deuda Viva.

38. De conformidad con el art. 15.1 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, habrá de remitirse la información necesaria para relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación según la definición del Sistema Europeo de Cuentas, el informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales y el estado de previsión de movimiento y situación de deuda.

comunicación se referirá, como es lógico, al presupuesto prorrogado, con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga (art. 169.6 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)³⁹.

Por su parte, y antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre, ha de comunicarse la *información de ejecución trimestral* de ingresos y gastos, incluyendo toda una serie de información presupuestaria actualizada⁴⁰. Asimismo, antes de 31 de marzo del ejercicio siguiente al que se refieran, han de remitirse los presupuestos liquidados y de las cuentas anuales formuladas por los entes sujetos al Plan General de Contabilidad de Empresas o sus adaptaciones sectoriales.

Por fin, y antes de 31 de octubre del año siguiente al ejercicio al que vayan referidas, deben remitirse las cuentas anuales aprobadas por la Junta General de Accionistas u órgano competente, acompañadas, en su caso, del correspondiente informe de auditoría; así como copia de la Cuenta General y la información en materia de personal.

Por lo demás, las entidades locales deberán comunicar en el plazo máximo de un mes desde su formalización, cancelación o modificación, las *operaciones de crédito o riesgo* que concierten, como las emisiones de deuda y operaciones de arrendamiento financiero.

6. Consecuencias derivadas del incumplimiento del principio de transparencia presupuestaria

Por último, es preciso hacer referencia, ya para finalizar este trabajo, a las consecuencias derivadas del *incumplimiento* de las obligaciones de transparencia y suministro de información.

Como es sabido, las funciones de verificación, auditoría y control de la información presupuestaria han venido recayendo, de forma tradicional, en el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado; no obstante, junto a dichos organismos, cabe destacar el papel que asumen, en relación con el cumplimiento del principio que venimos analizando, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscales y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴¹.

En concreto, el artículo 19 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, señala que el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información previstas dará lugar a un *requerimiento de cumplimiento*, y ello sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda.

39. El apartado segundo del artículo 15 de la Orden, incluye, como contenido específico a remitir, la información necesaria para relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación según la definición del Sistema Europeo de Cuentas; el informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales; el estado de previsión de movimiento y situación de deuda; las inversiones previstas en el ejercicio y en los tres siguientes, junto a su propuesta de financiación; y, por fin, la información en materia de personal (art. 7.1 y 2 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).

40. Como, por ejemplo, el presupuesto en ejecución actualizado, la información sobre el saldo no financiero presupuestario con necesidad de financiación, el informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales actualizado, el estado de ejecución del anexo de inversiones y su financiación, la información de las obligaciones pendientes de imputación a presupuesto o la situación de los compromisos de gastos plurianuales, así como el informe trimestral de cumplimiento de los plazos legalmente previstos para el pago de las obligaciones.

41. Creados, respectivamente, por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, y por la LTBG.



En aquellas situaciones en que el período medio de pago a proveedores de una Administración pública supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, deberá incluirse en la actualización de su plan de tesorería los datos sobre el importe de los recursos que va a dedicar mensualmente a tal pago, para poder reducir su periodo medio y el importe de las medidas a las que se compromete la Administración para ello

Por tanto, si no se atiende a los plazos, contenido, idoneidad o mecanismo de envío de la información oportuna y necesaria deberá emitirse el pertinente requerimiento de cumplimiento, indicando un plazo, no superior a quince días naturales, en el que deberá procederse a solventar tal situación. Ahora bien, en caso contrario se publicará el incumplimiento y resultarán aplicables las medidas automáticas de corrección que se contienen en el artículo 20 de la LOEPSF⁴².

A estos efectos, si el incumplimiento se produce en el ámbito de una *Comunidad Autónoma*, todas las operaciones de endeudamiento de la misma precisarán de autorización del Estado, la cual podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto (art. 20.1 LOEPSF). Igualmente, en tales supuestos la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por su parte, en aquellos casos en que el incumplimiento referido se lleve a cabo por una *Corporación Local*, todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán autorización del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera (art. 20.2 LOEPSF).

Con independencia de lo anterior, ha de destacarse que el artículo 28 de la LTBG ha previsto un específico *régimen sancionador* en materia de transparencia y buen gobierno en la gestión económico-presupuestaria, incluyendo, en su letra k), una infracción muy grave cuando la conducta se califique como culpable, por *"El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento"*.

En cuanto a la *sanción* aplicable en estas hipótesis, el artículo 30 de la referida Ley establece que los sujetos afectados serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años. Además, se publicará el incumplimiento en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial que corresponda y no podrá percibirse, si la llevara aparejada, la correspondiente indemnización por cese en el cargo. En su caso, se aplicará la sanción que corresponda

42. En este sentido, el artículo 27.7 de la LOEPSF señala que *"El incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, tanto en lo referido a los plazos establecidos, el correcto contenido e idoneidad de los datos o el modo de envío derivadas de las disposiciones de esta Ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20"*.



Una de las críticas que puede efectuarse a la normativa actual es que su proliferación no garantiza, en modo alguno, ni su aplicación, ni su cumplimiento efectivo, si bien merece un juicio positivo, eso sí, la posibilidad de acceder a la información pública a través de los distintos portales web establecidos a tal efecto

de conformidad con los criterios establecidos, con carácter general, en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁴³, así como los previstos en el apartado quinto del artículo 30 de la LTBG⁴⁴.

Por lo demás, y como es lógico, hay que tener en cuenta que cuando tales infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal (art. 30.6 LTBG).

A este respecto, en la esfera de las autoridades y funcionarios públicos, se tipifican una serie de delitos de prevaricación, falsificación de documentos públicos o cohecho, junto a lo cual el artículo 433 bis del Código Penal regula el delito de falseamiento de contabilidad por autoridad o funcionario público.

7. Conclusiones

Como hemos venido precisando a lo largo de estas páginas, desde un punto de vista general, la transparencia presenta una importancia fundamental como instrumento para que los ciudadanos puedan valorar, conocer y fiscalizar la gestión de los recursos públicos y ejercer su derecho a la participación.

A este respecto, destaca la regulación detallada de la información que ha de ser remitida y publicada en relación con la elaboración, ejecución y control de los presupuestos de las distintas Administraciones públicas. Ahora bien, una de las críticas que puede efectuarse a la normativa actual es que su proliferación no garantiza, en modo alguno, ni su aplicación, ni su cumplimiento efectivo, si bien merece un juicio positivo, eso sí, la posibilidad de acceder a la información pública a través de los distintos portales web establecidos a tal efecto⁴⁵.

Por último, cabe señalar que el régimen de responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la implementación del principio de transparencia presupuestaria presenta importantes carencias, resultando

43. Cuyo apartado tercero establece que "En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios: a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad. b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora. c) La naturaleza de los perjuicios causados. d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa".

44. A cuyo tenor, han de tomarse en consideración: "a) La naturaleza y entidad de la infracción. b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado. c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción. d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva. e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa. f) La reparación de los daños o perjuicios causados".

45. CARPIO CARRO, M.: "Transparencia en clave económica: una visión actualizada de la rendición de cuentas", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, 2015.

compleja su aplicación efectiva. Ahora bien, en la práctica la vulneración del principio de transparencia no puede producirse sin infringir al mismo tiempo las restantes normas sobre elaboración y ejecución presupuestaria.

8. Bibliografía

- › BELLOD REDONDO, F.: "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *Auditoría Pública*, núm. 45, 2008.
- › CARPIO CARRO, M.: "Transparencia en clave económica: una visión actualizada de la rendición de cuentas", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, 2015 (versión digital consultada a través de <http://laleydigital.laley.es/>).
- › DAVARA RODRÍGUEZ, M.Á.: "Conceptos básicos sobre el principio de transparencia en las Administraciones Públicas", *El consultor de los Ayuntamientos*, núms. 15-16, 2014 (versión digital consultada a través de <http://laleydigital.laley.es/>).
- › FMI: *Manual de transparencia fiscal*, Washington D.C., 2001.
- › GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, IEF, Madrid, 2001.
 - "El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003.
- › LÓPEZ ARIAS, M.C.: "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1, 2013 (versión digital consultada a través de <http://laleydigital.laley.es/>).
- › MARTÍNEZ LAGO, M.Á.: *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Colex, Madrid, 2002.
- › MONASTERIO ESCUDERO, C., y FERNÁNDEZ LLERA, R.: "La insoportable levedad del principio de transparencia presupuestaria", contribución presentada al *XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas*, Palma de Mallorca, 3 y 4 febrero 2005.
- › NAVARRO FAURE, N.: "Los principios jurídicos presupuestarios", en MARTÍNEZ GINER, L.A.: *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- › OCDE: *Fiscal Transparency-Overview*, Paris, 1999.
- › PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, 4ª edición, BOE, Madrid, 2005.
- › RAMOS CARVAJAL, E.: "Un paso más en el proceso de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Especial incidencia en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 36, 2013.
- › RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid, 2008.

- › VELARDE FUERTES, J.: "La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública", *Revista Española de Control Externo*, vol. 10, núm. 29, 2008.

