

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ
Universidad de Oviedo

SUMARIO

1. Introducción.—2. La situación actual de la transparencia presupuestaria en nuestro país: algunas denuncias.—3. Las implicaciones de la transparencia presupuestaria en la normativa europea.—4. La regulación del principio de transparencia presupuestaria en la LOEPSF: artículos 6, 27 y 28.—5. Obligaciones derivadas del principio de transparencia presupuestaria. 5.1. Exigencia de información presupuestaria *realista, fiable, suficiente, adecuada y contrastada*. 5.2. Información presupuestaria referida a todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF. 5.3. Adecuación de los cálculos presupuestarios al Sistema SEC-95. 5.4. Obligaciones de información económico financiera a remitir por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. 5.5. Obligaciones de información económico financiera a remitir por otros sujetos. 5.6. Disponibilidad pública de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria. 5.7. La «Central de información» económico financiera de las Administraciones públicas.—6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia presupuestaria, entendida como principio aplicable a la elaboración, ejecución y supervisión de los presupuestos para que los datos presupuestarios sean exhaustivos, coherentes, fiables y accesibles, es un elemento fundamental para asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si el presupuesto del sector público es el instrumento jurídico de mayor relevancia para articular la política económica de un país o un territorio, es deseable y conveniente que ese instrumento y el propio proceso presupuestario sea lo más transparente posible, es decir, refleje la verdadera situación de las finanzas públicas. Como ha señalado recientemente la Comisión Europea, *«una política presupuestaria sólida debe basarse en una información presupuestaria fiable. Para los responsables políticos es esencial por muchas razones disponer de información exacta, oportuna y exhaustiva sobre la ejecución del presupuesto. En primer lugar, ello garantiza la correcta ejecución de los presupuestos aprobados por los órganos legislativos. En segundo lugar, permite a las autoridades presupuestarias controlar en tiempo casi real cualquier desviación respecto de las trayectorias presupuestarias aprobadas. En tercer lugar, de cara al futuro, permite que la planificación presupuestaria se lleve a cabo sobre la base de los datos más recientes, minimizando los efectos de base causados por revisiones ulteriores de los datos presupuestarios»*¹. Pero además de sus indudables beneficios para la fiabilidad de los presu-

¹ Vid., COMISIÓN EUROPEA: *Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, (COM (2012) 761 final) de 14 de diciembre de 2012.



puestos, la transparencia presupuestaria contribuye a reforzar nuestro compromiso con la estabilidad presupuestaria que es una prioridad absoluta y una exigencia firme de la Unión Europea y refuerza la credibilidad y confianza en las administraciones públicas españolas, contribuye a reforzar la democracia, facilita la rendición de cuentas y por consiguiente, también la exigencia de responsabilidades cuando corresponda. Los beneficios de la transparencia presupuestaria son pues, evidentes y muy variados².

Sin embargo, como se irá exponiendo en este trabajo, en nuestro país existe actualmente un importante *déficit de transparencia presupuestaria* que ha sido apreciado incluso por el Tribunal de Cuentas y que sólo de forma parcial y lentamente, se intenta corregir. Y la opacidad que existe no se aprecia sólo en lo referente a los presupuestos sino abarca otras muchas parcelas de la actuación de los poderes públicos. De hecho, nuestro país es uno de los últimos a nivel europeo que ha presentado un *Proyecto de Ley de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* que actualmente está en tramitación. Esta proyectada norma, a pesar de comenzar su Exposición de motivos con un alegato a favor de este principio señalado que es *fundamental en toda acción política* ya que «sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer como se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos público o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa», lo cierto es que, en líneas generales, es una Ley, como han señalado otros autores, que «nace prisionera de una concepción que no es precisamente la del Gobierno abierto. Todo lo contrario, la Ley es anticuada porque parte de un «paradigma»... que sigue siendo el del Derecho Administrativo tradicional, en el cual la Administración es concebida como una *potentior persona*³. Por ello, la transparencia que esta futura Ley regula, se articula a través de sistema de «solicitar-dar» con excesivos e indeterminados límites de acceso. Y en lo que a información presupuestaria se refiere, su artículo 7 no hace sino refundir deberes públicos de información que, en su mayoría, ya estaban recogidos y dispersos en otras normas (por ejemplo, la relativa a las subvenciones, a los informes de fiscalización de los órganos de control externo o a las declaraciones de bienes y actividades de ciertos cargos)⁴.

² Vid., M. LUCENA BETRIU: «La transparencia presupuestaria: problemas y soluciones», *Documento de trabajo del IEF*, 20/2003, p. 9, C. MONASTERIO ESCUDERO y R. FERNÁNDEZ LLERA: «La insostenible levedad del principio de transparencia presupuestaria», en VVAA, *XII Encuentro de Economía Pública*, 2005, disponible en la web, y J. F. BELLOD REDONDO: «Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas», *Auditoría Pública*, núm. 45, 2008, pp. 103 y ss.

³ Vid., E. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO: «¿Una Ley gatopardesca?», *Revista El Notario del siglo XXI*, núm. 46, 2012.

⁴ Tampoco el *Portal de la Transparencia* dependiente del Ministerio de la Presidencia, que se regula en el artículo 8 de este Proyecto aporta nada respecto de la información económica financiera que previsiblemente se contendrá en la llamada «Central de Información» prevista en el artículo 28 de la LOEPSF y que dependerá del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pero que aún, a fecha de hoy, no ha sido creada. Y eso que ya estaba prevista en la normativa anterior de estabilidad presupuestaria.



La vinculación de la transparencia presupuestaria y el déficit público ha hecho que, por el momento, *en nuestra legislación presupuestaria este principio esté al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, sin incidir en otros aspectos de mejora del proceso presupuestario o de la configuración y ejecución de los presupuestos* como serían, por ejemplo, la transparencia referida a los llamados «fondos sin personalidad jurídica» que cada vez más proliferan en el escenario presupuestario estatal, la dudosa contabilización de los sistemas de pago aplazado de ciertas obras públicas, los diferimientos en la imputación temporal de las obligaciones económicas o, en fin, la desvinculación de las cifras macroeconómicas más relevantes empleadas por el Gobierno (PIB, inflación, déficit...) como fundamento de las previsiones presupuestarias de las estimadas por otros organismos o instancias internacionales para nuestra economía. Por otra parte, también de momento, *la transparencia presupuestaria se ha enfocado como una vigilancia del gobierno central de los presupuestos autonómicos y locales, sin abordar la propia transparencia de los PGE*. Es cierto que quizás fuera éste uno de los aspectos más opacos de nuestra realidad económica, porque es bien sabido que hasta fechas muy recientes las Administraciones españolas vivían casi de espaldas unas a otras, los datos no eran homogéneos y ni siquiera influía la información entre ellas. Sin embargo, a mi juicio, el principio de transparencia presupuestaria no consiste únicamente en que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo sepa todo de las CCAA y de las CCLL que ha sido la forma de configurar este principio en los artículos 27 y 28 de la LOEPSF.

El alcance de este principio en nuestro país, sus configuración en el derecho europeo y las implicaciones que se deducen de su regulación nacional, contenida fundamentalmente en los artículos 6, 27 y 28 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal (en adelante LOEPSF) constituyen el objeto de este trabajo.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN NUESTRO PAÍS: ALGUNAS DENUNCIAS

Es difícil encontrar argumentos para oponerse a la transparencia presupuestaria, a un principio que propugna la utilización y el conocimiento público de unos datos presupuestarios exhaustivos y fiables que, a fin de cuentas, no son sino la plasmación del legítimo interés de los ciudadanos por conocer el resultado de su contribución al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos. Y como la presión fiscal se viene incrementando en estos últimos años y se han descubierto notorios casos de corrupción política en el manejo de los fondos públicos, la demanda de transparencia presupuestaria es aún mayor en estos días y se exige en multitud de ámbitos de la «res pública». Sin embargo, frente a esa demanda creciente de transparencia de la actuación de los poderes públicos, algunos datos recientes ponen en evidencia las importantes carencias de este principio, en su vertiente presupuestaria, en nuestro país.



En primer lugar, desde una perspectiva internacional, conviene señalar que el FMI considera que la *transparencia fiscal* es fundamental para la credibilidad y responsabilidad de los Gobiernos. Y que para ello, elaboró –en 1998 y revisado en 2007–, un *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* que establece un conjunto de principios y prácticas que ayudan a garantizar un panorama claro de la estructura y las finanzas de los gobiernos de los distintos países. El Código se complementa con un «*Manual de transparencia*» en el que se describen con más detalle los principios y prácticas exigidos para mejorar la transparencia⁵. Pues bien, en este contexto, ya en 2005, el FMI evaluó y emitió un Informe sobre la observancia de nuestro país del Código. Y ya entonces el FMI señalaba que nuestro país necesitaba urgentemente mejorar la transparencia presupuestaria; que era necesaria una publicación actualizada de los Presupuestos de los niveles subcentrales de gobierno; que había que explicar la metodología y los cálculos de las previsiones presupuestarias; que debían desarrollarse los marcos presupuestarios a medio plazo; que deberían ser más transparentes los criterios utilizados para definir las relaciones entre las Administraciones y las empresas públicas y otros entes públicos y que había que reforzar las auditorías externas de los Tribunales de Cuentas para mejorar su efectividad⁶. En definitiva, ya desde 2005 existía una *denuncia* internacional de cierta opacidad presupuestaria en nuestro país.

En segundo lugar, procede destacar el *Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008*, de 30 de junio de 2011. Este Informe fue muy cuestionado, tanto internamente –se aprobó por 6 votos a favor y 5 en contra–, como por parte del Ministerio de Hacienda que se negaba a facilitar

⁵ El origen del principio de transparencia presupuestaria se sitúa en los países anglosajones pero ha sido labor del FMI, a través del citado Código y de sus informes sobre el mismo, así como de la OCDE que publicó en 2001 sus *Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria*. Ambos organismos han avanzado notablemente en este campo. En el caso de la OCDE, este Manual sobre mejores prácticas para la transparencia presupuestaria concreta los informes presupuestarios que deben prepararse con especificaciones sobre su extensión y contenido, su clasificación, la periodicidad y análisis complementario de la información que deben contener así como la información específica que debería publicarse sobre previsiones económicas, gastos fiscales, obligaciones futuras por pensiones y gastos contingentes y contiene indicaciones sobre procedimientos y prácticas que deberían seguirse para garantizar la integridad, el control y el correcto reflejo contable de la información que se presenta. Por otra parte, también ha sido labor de organizaciones no gubernamentales como *Transparencia Internacional* y otras iniciativas similares quienes están contribuyendo a destacar la relevancia de este principio en la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁶ *Vid.*, FMI: «Spain: Report on de Observance of Standard and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module», 26 de enero de 2005, que puede consultarse en <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>. Un análisis nacional de la aplicación de estos indicadores internacionales de transparencia presupuestaria puede verse en F. BASTIDA ALBALADEJO y B. BENITO LÓPEZ: «Propuesta de un índice de transparencia presupuestaria», en VVAA, *IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPU*C, Logroño, La Rioja, 2006.



—con apoyo a su vez en un informe de la Abogacía del Estado— la documentación técnica complementaria a los proyectos de Ley de presupuestos de los citados años. Desde el inicio del procedimiento hasta el trámite de alegaciones, el Ministerio sostuvo que el Tribunal de Cuentas (en adelante TCu) carecía de competencias para llevarlo a cabo. El TCu argumentaba, en cambio, que la finalidad de su informe no era fiscalizar los proyectos de LPGE ni ejercer un control de oportunidad sobre decisiones políticas. Por ello, en la introducción del mismo, el TCu se quejó expresamente de las objeciones y obstáculos puestos por el entonces MEH a la realización de esta fiscalización que, a su juicio, resultaban «incomprensibles e inaceptables», «contrari(a)s a un recto ejercicio de transparencia y, en especial a las previsiones del cuarto pilar del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI». En definitiva, que un órgano como el TCu, definido constitucionalmente como el «*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*» (art. 136 CE), en el marco de la vigilancia de la estabilidad presupuestaria, tuviera problemas para acceder a la documentación complementaria de los Proyectos de LPGE constituye, a mi juicio, un claro ejemplo también de la preocupante opacidad presupuestaria en nuestro país⁷.

Si las circunstancias fácticas en las que se aprobó el citado Informe ya son significativas de la deficiente implementación de este principio, algunas de las recomendaciones con las que concluye, lo corroboran. Entre ellas, el TCu señala que:

⁷ La actitud del Ministerio en este punto sorprende por cuanto, frente a opinión pública, desde la propia Dirección General de Presupuestos se realizan alegatos a favor de la transparencia presupuestaria como el siguiente: «Por ello la transparencia y la información en el proceso presupuestario debe extenderse no sólo al momento de preparación, elaboración, documentación y presentación del presupuesto sino también a las modificaciones en la ejecución de los gastos e ingresos públicos y al momento decisivo de rendición de cuentas, aspectos que han sido ya objeto de anteriores comentarios en estas mismas Jornadas. ¿Cuál es el papel de la transparencia en el proceso presupuestario? Bueno, intuitivamente es fácil entender que la transparencia es un principio básico de buena gestión, es garantía de obtención de la información pertinente y relevante y constituye la premisa para llegar al conocimiento que sirva de base para la toma de decisiones y que haga posible también el análisis de la situación económica. Pero sobre todo, y más en el ámbito presupuestario, la transparencia es una exigencia democrática ante los ciudadanos. No hay que olvidar que el presupuesto desde sus orígenes se configura como una especie de pacto contractual entre los poderes públicos y los ciudadanos que justifica en última instancia la exigencia de los tributos y su empleo en las necesidades sentidas como comunes por los contribuyentes a su financiación. La transparencia supone así en primer lugar poner en conocimiento toda la información disponible. No hay transparencia cuando se oculta o se limita de alguna manera la información de la que disponen los poderes públicos. La transparencia supone, por tanto, publicar en el momento adecuado y de forma correcta la información relevante garantizando su fiabilidad y un grado adecuado de cobertura. Además y en el ámbito presupuestario, dada la compleja interrelación entre la gran cantidad de datos que se integran en la documentación presupuestaria, es preciso para garantizar un grado adecuado de transparencia realizar un esfuerzo adicional para hacer más comprensible la información presupuestaria», *vid.*, F. ROJAS URTASUN; «La calidad en la información económico-financiera de las AAPP: la transparencia y la evaluación de las Políticas Públicas de Gasto», en *XVII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*, IGAE, Madrid, 2009, pp. 343 y ss. Señalando observaciones similares a las contenidas en este trabajo, he comentado este Informe del TCu en un trabajo publicado en la *Revista de Control Externo*, n.º 42, 2013, pp. 69 y ss.



- Debería desarrollarse el marco jurídico del principio de transparencia ampliando su contenido, muy centrado en la actualidad en la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, a todas las facetas contempladas en el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI y a las prácticas que paulatinamente se van implantando tanto en España como en otros países de nuestro entorno, particularmente en los de la Unión Europea.
- La publicación en el *BOE* de los créditos especificados en su nivel de vinculación, ha de considerarse una exigencia del art. 9.1 de la Constitución Española de conformidad con la doctrina constitucional (STC 3/2003), exigencia que no queda satisfecha con la publicación de los resúmenes.
- Sería de interés suministrar un organigrama de todo el Sector público estatal, autonómico y local, con especificación del ámbito de las responsabilidades de cada nivel y de los recursos que cuenta para atenderlas, en virtud de su participación en el sistema de financiación o de recursos adicionales al sistema.
- La información suministrada por la documentación presupuestaria debería venir avalada antes de su remisión a las Cortes Generales por un órgano externo a la Administración, como propugna el cuarto pilar –garantía de integridad– del Código.
- En la documentación presupuestaria debería incluirse información sobre las diferencias entre el ámbito subjetivo o institucional de los PGE, que viene determinado por la definición de Sector Público en la LGP y el Subsector administración central en términos de contabilidad nacional.
- Asimismo tendría que incluirse en la documentación presupuestaria información suficiente sobre las divergencias entre el tratamiento presupuestario de las operaciones y su tratamiento en la contabilidad nacional, cuando difieren los criterios de imputación, así como de los ajustes realizados como consecuencia de las mismas.
- Debería mejorar la información sobre riesgos fiscales (volumen de préstamos garantizados y su previsible ejecución, sobre litigios judiciales, compromisos de gastos futuros...), sobre el régimen presupuestario de los consorcios y empresas públicas que no están adscritos a alguno de los Sectores estatal, autonómico y local y sobre las inversiones públicas que hayan de acometerse durante el ejercicio⁸.

En tercer lugar, otra denuncia pública de la opacidad presupuestaria en nuestro país se recoge en el último trabajo demoscópico realizado por la FIASEP, titulado *Observatorio de la transparencia de las cuentas públicas*, hecho público en 2011⁹. Este

⁸ Vid., *Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008*, de 30 de junio de 2011.

⁹ La Fundación para la Investigación y Auditoría del Sector Público, creada en el año 2007, tiene por objeto promocionar la práctica de la auditoría como medio imprescindible para conseguir la necesaria transparencia y, por ende, más eficiente gestión de las entidades del sector público. Vid., *Observatorio de la transparencia de las cuentas públicas*, Fundación FIASEP, 2011.



trabajo se desarrolló con el objetivo de recabar la opinión pública de los ciudadanos sobre la transparencia, eficacia y buena gestión del gasto público y sobre la importancia para el ciudadano de la auditoría externa de las cuentas públicas así como el nivel de conocimiento de los informes emitidos por las instituciones de control externo estatal y autonómicos. Según algunas de las conclusiones de este trabajo, las AAPP informan poco –67 por 100– o nada –23 por 100– a los ciudadanos de manera comprensible sobre en qué gastan el dinero. Aunque el 36 por 100 opina que se informa mejor que hace 5 años, sólo el 18 por 100 se siente informado de forma clara de en qué y cómo se gasta el dinero de los impuestos. La nota que los ciudadanos ponen a la información que reciben del conjunto de las AAPP es de 4,5 sobre 10, siendo superior a la media la procedente del Gobierno Central y llamativamente inferior la procedente de los Ayuntamientos que, sin embargo, es el ámbito más cercano al ciudadano. Además de ser escasa la información; el 53 por 100 de los ciudadanos opina que la que reciben es poco o nada fiable y quienes más desconfían de la veracidad de los datos son las organizaciones sindicales, los colegios profesionales y las asociaciones ciudadanas¹⁰.

Por último, otro hecho muy revelador de la insuficiente articulación del principio de transparencia presupuestaria es que actualmente están pendientes de recurso de inconstitucionalidad las LPGE de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, entre otros motivos y, en particular, la de 2009, por la falta de fiabilidad de todos o parte de sus estados numéricos, bien porque se elaboraron a partir de datos «falsos» o «falseados» o bien porque omitieron la consignación presupuestaria de gastos ya comprometidos (derivados del sistema de financiación autonómica o gastos «nuevos» creados al amparo de fondos sin personalidad jurídica –FROB, por ejemplo–)¹¹. También en otros ámbitos territoriales inferiores se están produciendo decisiones jurisprudenciales que anulan, por ejemplo, presupuestos de entidades locales porque omiten gastos reales (por ejemplo, no adoptando las medidas legalmente establecidas para computar el remanente de tesorería negativo)¹² o porque no fueron acompañados de ninguna de la documentación exigida legalmente para su aprobación por el Pleno de la entidad¹³. Estos procesos jurisdiccionales también constituyen evidencias de un déficit de *transparencia presupuestaria* que, lejos de resultar una demanda reiterada y tópica, constituyen en ocasiones el origen de relevantes problemas jurídicos.

3. LAS IMPLICACIONES DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA NORMATIVA EUROPEA

El principio de transparencia presupuestaria, actualmente recogido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sosteni-

¹⁰ Vid., FUNDACIÓN FIASEP: *Observatorio de la transparencia de las cuentas públicas 2011*, pp. 13 y ss.

¹¹ Vid., B. SESMA SÁNCHEZ: «Cuestiones presupuestarias pendientes en sede constitucional», *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 18, Febrero 2011, pp. 72 y ss.

¹² Vid., STS de 20 de noviembre de 2008 (RJ 2008,7929) y STSJ Madrid, de 29 de septiembre de 2011 (rec. 85/2010) y de Castilla y León, de 11 de enero de 2011.

¹³ Vid., STS de 2 de octubre de 2012 (rec. 6684/2009).



bilidad Financiera y desarrollado parcialmente en los artículos 27 y 28 de dicha norma, se ha ido configurando en nuestra legislación por imposición del derecho europeo, en el marco de la supervisión europea de los presupuestos nacionales y, en particular, en el ámbito de la vigilancia del déficit excesivo de los Estados miembros. La vinculación entre transparencia presupuestaria y déficit es patente tanto a nivel europeo como a nivel nacional. De hecho, la configuración de este principio en el ordenamiento europeo se efectúa en la *Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, cuyo objetivo principal es establecer requisitos específicos sobre las características que debe presentar la normativa presupuestaria nacional de los Estados miembros porque «*son necesari(o)s a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que el TFUE impone a los Estados miembros a efectos de evitar los déficits públicos excesivos*» (art. 1).

Varios de los considerandos que preceden el articulado de esta Directiva confirman igualmente esta relación transparencia/estabilidad presupuestaria:

«La disponibilidad de datos presupuestarios es esencial para el correcto funcionamiento del marco de supervisión presupuestaria de la Unión. La disponibilidad periódica de datos presupuestarios oportunos y fiables constituye la clave para un seguimiento adecuado y a tiempo, lo que a su vez permite actuar con celeridad ante una evolución presupuestaria distinta de lo previsto. Un elemento esencial para garantizar la calidad de los datos presupuestarios es la *transparencia*, que debe implicar la disponibilidad pública de tales datos con carácter periódico».

«Unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y, en consecuencia, pueden debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria, mientras que la *transparencia* y el debate de metodologías de previsión pueden mejorar significativamente la calidad de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación presupuestaria».

«Un elemento crucial para garantizar la utilización de previsiones realistas en el ejercicio de la política presupuestaria es la *transparencia* que debe implicar la disponibilidad pública no solo de la previsión macroeconómica y presupuestaria oficial preparada para la planificación presupuestaria, sino también de las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes en que se basan dichas previsiones».

Pues bien ¿cuáles son esas exigencias de transparencia presupuestaria necesarias para evitar el déficit excesivo?. Integrando sistemáticamente el contenido de los artículos 12 a 14 de dicha Directiva, la transparencia presupuestaria impone a los EEMM:

- Sistemas de contabilidad que cubran de manera íntegra y coherente *todos* los subsectores de las Administraciones públicas.
- Previsiones macroeconómicas y presupuestarias realistas, probables y prudentes.
- Reglas numéricas en materia de déficits y deuda con carácter plurianual, referidas a todos los subsectores de las Administraciones públicas estableciendo



mecanismos de coordinación entre todas ellas.

- Determinar las respectivas responsabilidades presupuestarias de cada subsector de la Administración pública.
- Información adicional sobre todos los organismos y fondos de las administraciones públicas que no forman parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores y sus respectivas relaciones financieras con las administraciones públicas.
- Información sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos.
- Información sobre pasivos contingentes: garantías públicas, avales, préstamos así como sobre la participación de las administraciones públicas en el capital de las sociedades públicas y privadas en caso de sumas económicamente importantes.
- Disponer de datos presupuestarios públicos, oportunos y fiables con carácter periódico.

La forma de proporcionar esta información presupuestaria a las instituciones comunitarias es variada. Principalmente se efectúa en el marco del llamado «semestre europeo», pero también se articula a través de la supervisión europea de los programas de estabilidad y de reforma de los EEMM y de la fiscalización preventiva de los marcos presupuestarios a medio plazo¹⁴.

Muy recientemente, la Comisión europea ha hecho público su primer *Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros* (COM (2012) 761 final, de 14 de diciembre de 2012¹⁵). Y si bien valora muy positivamente la citada Directiva señalando que «brinda una oportunidad inmejorable de armonizar las convenciones contables en las administraciones

¹⁴ La supervisión presupuestaria a nivel europeo es cada vez más intensa. Prueba de ella, el reciente *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (TECG), ratificado por nuestro país mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio que, entre otras medidas, incluye la obligación de los EEMM de informar sobre *planes de emisión de deuda pública* y de presentar un *programa de asociación económica y presupuestaria* para los Estados en procedimiento de déficit excesivo, esto es, una nueva obligación de transparencia presupuestaria. Sobre las consecuencias que la normativa europea implica respecto del proceso presupuestario de los EEMM, especialmente a partir del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y tanto desde el punto de vista del procedimiento presupuestario (previsiones sobre escenarios plurianuales y posibilidades de control), como desde el punto de vista cuantitativo (déficit no excesivo y volumen de endeudamiento) y cualitativo (prohibición de ayudas de Estado y de avales a Entes públicos) *vid.*, G. ORÓN MORATAL: «El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos», *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pp. 929 y ss.

¹⁵ *Vid.*, adicionalmente, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Accompanying the document *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, COM(2012) 761 final, 14.12.2012.



públicas, racionalizar las líneas de notificación y garantizar un suministro efectivo de datos a los responsables de la toma de decisiones y a los observadores externos. Consagrar en la legislación los actuales procedimientos informales de recogida de datos y nuevos requisitos estadísticos permitirá integrar debidamente en un sistema global de recogida de datos a los cientos –y, en ocasiones, miles– de entidades de la Administración», sin embargo, sus conclusiones generales respecto de la transposición de los contenidos de esta Directiva por parte de los EEMM, desde una visión global, no son tan favorables y se aprecian diversos aspectos a mejorar. A su juicio,

«En conjunto, los Estados miembros han comunicado progresos importantes aunque desiguales en la transposición de la Directiva. En lo que respecta al capítulo II de la Directiva, los Estados miembros tienen aún margen de mejora hasta garantizar una *cobertura estadística oportuna y exhaustiva en todos los subsectores* de las administraciones públicas. Las *previsiones comunicadas son poco detalladas* en algunos Estados miembros. Se ha avanzado más en lo que respecta a las reglas presupuestarias numéricas que se especifican en el capítulo IV de la Directiva: se está preparando una amplia gama de instrumentos nacionales de apoyo a la elaboración de las políticas presupuestarias nacionales. El hecho de que todos los actos contenidos en el paquete de seis instrumentos legislativos relativos a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se refuerzan mutuamente, junto con el impulso adicional dado por el TCEG, ha ayudado a situar estas cuestiones en un lugar destacado de la agenda de reformas de los Estados miembros. Mientras que muchos de ellos han informado de que han adoptado o se proponen adoptar *marcos presupuestarios a medio plazo*, a tenor del capítulo V de la Directiva, los detalles que proporcionan son a veces escasos y no demuestran de manera suficiente que cumplen íntegramente las especificaciones de la Directiva. Por último, en muchos Estados miembros se está trabajando en *mecanismos eficaces de coordinación para las administraciones subnacionales*, pero las intenciones comunicadas deben traducirse en resultados concretos y aplicables. Algunos Estados miembros considerados cumplidores en materia presupuestaria han comunicado menos reformas completas en esta fase, aunque están estudiando la posibilidad de formalizar una parte de su marco informal actual para mejorar la eficiencia. La Comisión continuará aplicando la Directiva en lo que se refiere a las partes de las que es responsable y, una vez expire el plazo de transposición, procederá a una evaluación completa de la conformidad con arreglo a los procedimientos habituales de la UE».

En todo caso, lo relevante de esta regulación es hacer hincapié en que la regulación nacional del principio de transparencia presupuestaria tiene origen comunitario y que es la Comisión Europea quien valorará el alcance de nuestra legislación para determinar si se ajusta o no a los parámetros de transparencia recogidos en la citada Directiva.

4. LA REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA LOEPSF: ARTÍCULOS 6, 27 Y 28

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera refuerza el principio de transparencia presupuestaria que venía



regulado en su predecesora. En el artículo 5 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), como principio genérico, se establecía únicamente que «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».

La nueva LOEPSF, sin embargo, mejora y amplía las implicaciones de la transparencia presupuestaria. Su artículo 6 dispone que:

«1.- La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requisitos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, 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.

2.- Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económica-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.

Las Administraciones Públicas suministrarán 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 y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

3.- Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen».

Los artículos 27 y 28 de la LOEPSF regulan la instrumentación del principio de transparencia y lo hacen exigiendo, de una parte, que la información presupuestaria se ofrezca conforme al Sistema SEC-95, de otra, imponiendo diversas obligaciones de información periódicas (en su mayoría) a CCAA y CCLL sobre sus presupuestos y sobre determinada documentación que deben presentar en fechas determinadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, por último, regulando la creación de una *Central de información*, de carácter público, mantenida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas y que incluirá asimismo información remitida por el Banco de España y por entidades financieras referidas a operaciones de endeudamiento contraídas por CCAA y CCLL.

Sin perjuicio del análisis más detallado de estos preceptos, conviene señalar su literalidad para comprender las observaciones que seguidamente se realizan sobre las implicaciones de este principio a tenor de su regulación actual.



Artículo 27: Instrumentación del principio de transparencia.

«1.- 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.

2.- *Antes del 1 de octubre* de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.

3.- El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.

La información suministrada contendrá, como mínimo, los siguientes documentos en función del periodo considerado:

- a) Información de los proyectos de Presupuestos iniciales o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos.
- b) Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
- c) Liquidaciones *trimestrales* de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales.
- d) Liquidaciones *mensuales* de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.
- e) Con carácter no periódico, detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.
- f) Cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

4. La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, serán objeto de desarrollo por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos.

5. Con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia y a las obligaciones de publicidad derivadas de las disposiciones de la Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias.



6. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de las disposiciones de esta Ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20».

Artículo 28. Central de información.

«1. 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.

2. A estos efectos, 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.

3. El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Con independencia de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los términos que se fijen reglamentariamente.

4. La información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos en que les afecten, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

5. Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas respecto a la información que les afecte, se determinarán los datos y documentos integrantes de la central de información, los plazos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse».

5. OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

5.1. Exigencia de información presupuestaria *realista, fiable, suficiente, adecuada y contrastada*

El artículo 6 de la LOEPSF identifica la transparencia presupuestaria únicamente con la exigencia de una información *suficiente y adecuada*, tanto de la contabilidad de las Administraciones públicas y demás sujetos sometidos a dicha Ley, como



de sus Presupuestos y de sus liquidaciones. Es una lástima, a mi juicio, que esta Ley no exigiera además, que dicha información fuera «real y fiable» o «completa, ajustada, correcta, procedente, ordenada....», o «contrastada» o «avalada» por algún tipo de *autoridad fiscal independiente* o «coherente» con la información estimada por otros organismos y entidades respecto de nuestra situación económica. Y es que, dados los precedentes de otros ejercicios presupuestarios –y especialmente el relativo a los PGE de 2009 que están recurridos ante el Tribunal Constitucional, en parte, por la presunta «falsedad y desfase» de sus cifras al basarse presuntamente en previsiones macroeconómicas «demasiado optimistas»¹⁶–, es indispensable asegurar una *credibilidad contrastada de los datos y variables* utilizados para calcular las cifras presupuestarias. Así podrían evitarse lo que podríamos denominar las «fantasías» (por ejemplo, estimaciones desproporcionadas de ingresos o crecimientos irreales de indicadores macroeconómicos relevantes o inadecuada contabilización de gastos diferidos) y también los «agujeros» presupuestarios (por ejemplo, retrasos en la imputación temporal de gastos u omisiones de obligaciones económicas ya contraídas y comprometidas). Las simples «modificaciones presupuestarias», de las que a veces se abusa, y especialmente algunas como los «créditos ampliables»¹⁷, son fórmulas que contribuyen a restar fiabilidad a las previsiones presupuestarias consignadas.

Desde la perspectiva europea, también la Comisión considera que «*las previsiones macroeconómicas y presupuestarias utilizadas para la planificación presupuestaria se consideran desde hace tiempo un punto débil en la preparación de los presupuestos anuales*» y que «*en algunos Estados miembros hace tiempo que se viene observando un sesgo en las estimaciones presupuestarias*. En tales casos, difícilmente podría defenderse que unos presupuestos basados en hipótesis distorsionadas ofrecen una imagen fiel y razonable al presentarlos al Parlamento y al público en general»¹⁸. Por tal motivo, la Directiva 2011/85 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, presta especial atención a las «previsiones» presupuestarias y a la «planificación presupuestaria». En este sentido, el artículo 4 de dicha Directiva establece que «Los Estados miembros velarán porque la planificación presupuestaria se base en previsiones macroeconómicas y presupuestarias *realistas*, utilizando la información *más actualizada*. La planificación presupuestaria se basará en el *escenario macropresupuestario más probable* o en un *escenario más prudente*. Las pre-

¹⁶ Vid., SESMA SÁNCHEZ: «Cuestiones presupuestarias pendientes en sede constitucional», ob.cit., pp. 77 y ss.

¹⁷ A título de ejemplo, como ya denuncié en ese trabajo anterior, ¿cómo explicar desde la transparencia presupuestaria que el mismo día se publica en el BOE la LPGE del ejercicio 2011 (BOE del 23 de diciembre de 2010) dicha norma se modificara por Decreto Ley (publicado un día después, Decreto Ley 14/2010, de 23 de diciembre, BOE del 24) para incrementar muy significativamente el importe de los avales del Estado que sólo un día antes habían aprobado las Cortes Generales?, vid., *ibídem*, pág. 73.

¹⁸ Vid., Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 2011/85, ya citado.



visiones macroeconómicas y presupuestarias se compararán con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, las de otros órganos independientes. Las diferencias importantes entre el escenario macropresupuestario elegido y la previsión de la Comisión deberán describirse de manera motivada, en particular si el nivel o el crecimiento de las variables de los supuestos externos se aparta significativamente de los valores expuestos en las previsiones de la Comisión (.). A tal efecto, la Comisión hará públicas las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes en que se apoyen sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias».

En nuestro ordenamiento, la reciente Orden ECC/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española, supone un importante avance en el establecimiento de una metodología común para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos de las Administraciones públicas. Es relevante asimismo, que dicha norma tome como referencia la utilizada por la Comisión Europea al respecto¹⁹ y que haya optado por uniformar los cálculos considerando unas mismas «elasticidades» (variaciones según la naturaleza de los ingresos y gastos) y una sola «brecha de producción a nivel nacional» (diferencia entre el PIB real observado y el PIB potencial) para referir tales indicadores a las Comunidades Autónomas. De haber considerado «elasticidades específicas» por cada CCAA (por ejemplo, singularidades específicas del régimen de financiación autonómica) aumentaría extraordinariamente la complejidad del cálculo y, además, según ha apreciado igualmente el Consejo de Estado, la experiencia empírica disponible pone de manifiesto un elevado grado de sincronía entre los ciclos de producción nacional y autonómicos²⁰.

Con todo, en nuestro país, otros autores han denunciado que «de manera sorprendente las previsiones macroeconómicas implícitas en los PGE se preparan en el

¹⁹ El fundamento legal de esta Orden Ministerial se encuentra en el artículo 15 de la LOEPSF que regula el procedimiento que ha de seguirse para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, previendo que la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública vaya acompañada de un *informe* en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos.

En dicho informe, cuya elaboración corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea, se contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificarán, entre otras, las siguientes variables: 1) la previsión de evolución del Producto Interior Bruto; 2) la brecha de producción; 3) la tasa de referencia de la economía española; y 4) el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores.

De otra parte, también sirve de fundamento a esta Orden Ministerial el artículo 6.3 de la LOEPSF que prevé que «igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen» así como la Disposición transitoria segunda de esta norma que insta al Ministerio de Economía y Contabilidad a desarrollar metodológicamente estos aspectos.

²⁰ *Vid.*, Dictamen del Consejo de Estado 1209/2012, de 15 de noviembre de 2012.



seno de los ministerios de Economía y Hacienda sin contrastarse con las previsiones de otras instituciones, ya sean públicas (como el Banco de España) o privadas (como los servicios de estudios de las entidades financieras)²¹. Y el Tribunal de Cuentas, en el citado Informe de 30 de junio de 2011 sobre la aplicación del principio de transparencia presupuestaria denunció igualmente la *falta de fiabilidad del marco macroeconómico y presupuestario* utilizado para la elaboración de los Presupuestos de los ejercicios 2007 y 2008 ya que, de una parte, los escenarios presupuestarios plurianuales que sirven de fundamento de las previsiones presupuestarias «no son objeto de publicación, ni tampoco está previsto ningún mecanismo que permita analizar las desviaciones de los resultados frente a las previsiones y publicar su resultado» y de otra que, «solicitados reiteradamente los citados escenarios por parte del Tribunal, éstos no han sido aportados por el Ministerio, por lo que no ha sido posible su análisis». El Tribunal señaló críticamente además que las previsiones macroeconómicas tomadas como base para la elaboración de los PGE del año 2008 diferían significativamente de las previsiones correlativas de la OCDE, del FMI y de la CE y que utilizar el mismo cuadro macroeconómico previsto para principios del año 2007 para el ejercicio 2008 «sin ningún análisis conocido de la previsible evolución de los valores inicialmente estimados de las variables macroeconómicas consideradas, restó fiabilidad a dichas cifras»²². Por tal motivo, el Tribunal de Cuentas, siguiendo las recomendaciones de otros organismos internacionales, concluía señalando que «la información suministrada por la documentación presupuestaria debería venir avalada antes de su remisión a las Cortes Generales por un órgano externo a la Administración, como propugna el cuarto pilar –Garantías de integridad– del Código» de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI.

Por otra parte, aparte de la falta de fiabilidad y contraste de las previsiones y datos presupuestarios, también incide negativamente en la transparencia el simple hecho de que existan datos presupuestarios «ocultos» y no públicos. El más notorio de estos casos de ocultación estriba, a mi juicio, en el simple hecho de que la publicación del *BOE* de las LPGE es claramente insuficiente ya que los créditos especificados en su nivel de vinculación no se publican y es evidente que los resúmenes que actualmente se publican no aseguran ninguna transparencia²³. Por otro lado,

²¹ *Vid.*, LUCENA BETRIU: «La transparencia presupuestaria...», *ob.cit.*, p. 15. Y añada este autor «es claro que en la actividad de los equipos de coyuntura y previsión del poder ejecutivo incide un evidente conflicto de interés, pues las proyecciones finales pueden estar contaminadas por incentivos de índole política que poco tienen que ver con el análisis económico riguroso», *ibídem*.

²² *Vid.*, *Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008*, de 30 de junio de 2011.

²³ Respecto de la documentación presupuestaria, LUCENA BETRIU sugiere, por ejemplo, la reforma del llamado «libro amarillo» que debiera ser un resumen del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado que resulte verdaderamente útil para políticos, analistas y cualquier ciudadano con interés en la gestión de los fondos públicos, *vid.*, «La transparencia presupuestaria: problemas y soluciones», *ob.cit.*, p. 6.



tampoco la estructura presupuestaria actual es la más adecuada para ofrecer una información fiable, real y adecuada a la naturaleza de ciertos gastos (es lo que sucede, por ejemplo, con la estructura de los capítulos IV y VII, referidos a las transferencias corrientes y de capital)²⁴. Y junto a ellos, multitud de datos referidos a una amplia variedad de entes que no sólo *huyen* del derecho administrativo, sino también del derecho presupuestario (caso de los fondos sin personalidad jurídica o los consorcios y, en general, de todos aquellos que funcionan con un presupuesto estimativo) o que responden a ciertas trampas de ingeniería presupuestaria (caso de la contabilización de los gastos financiados a través del llamado «método alemán» de pago de infraestructuras públicas u otros) o escasamente realistas en cuanto a su contabilización como gastos reales (caso de los avales).

Si bien el establecimiento de previsiones es una tarea complicada, es necesario que las mismas se ajusten o resulten coherentes con las previstas para nuestro país por parte de otras instituciones –europeas o internacionales– y, en su caso, resulte motivada la diferencia. En el cálculo de estas previsiones, ya el Código del FMI preveía la conveniencia de que participaran instituciones u organismos independientes con autonomía funcional²⁵, y así propone ahora también el *proyecto de Reglamento para el seguimiento de los planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro*²⁶ (integrado en el paquete de dos instrumentos legislativos), que amplía y concreta en mayor medida algunas de las disposiciones de la Directiva²⁷.

En nuestro caso, aunque el Gobierno ya ha anunciado la creación de una «Autoridad Fiscal Independiente» para el primer trimestre de 2013²⁸, que velará por el

²⁴ Estas deficiencias ya fueron señaladas en el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la aplicación del principio de transparencia presupuestaria.

²⁵ En la misma línea otros autores han señalado que «los informes periódicos elaborados y difundidos por un organismo público independiente, encargado del seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, parece una opción más acorde con el principio de transparencia y previsiblemente una medida mucho más eficaz», *vid.*, C. MONASTERIO ESCUDERO y R. FERNÁNDEZ LLERA: «La insoportable levedad del principio de transparencia presupuestaria», *ob.cit.*, p. 11.

²⁶ *Vid.*, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro – COM(2011) 821 final*.

²⁷ Según aprecia la Comisión europea, en el Informe provisional sobre la aplicación de la Directiva 2011/85, «en general, un tercio de los Estados miembros (BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK y UK) declara disponer de procesos estructurados que implican a varias instituciones u organismos para garantizar la transparencia y la fiabilidad de las previsiones. Otros Estados miembros se encuentran todavía en la fase de preparación o hasta ahora se han limitado a comunicar vagas declaraciones de intenciones. AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE y UK indican que elaboran escenarios macroeconómicos y presupuestarios alternativos —una buena medida preventiva que facilita las rectificaciones del presupuesto en la fase de ejecución cuando los parámetros reales se apartan del escenario de base—. Solo una minoría de Estados miembros compara (o tiene previsto comparar) sus previsiones con las de la Comisión Europea (BG, CY, DE, EE, EL, FR, RO y SI), aunque algunos de ellos incorporan algunas hipótesis de la Comisión a sus propios procesos (EE y PL). Son pocos los Estados miembros que en este momento notifican medidas específicas para evaluar *a posteriori* la calidad de las previsiones, en el sentido del artículo 4, apartado 6, de la Directiva».

²⁸ *Vid.* Informe del Consejo de Ministros de 24 de septiembre de 2012.



estricto cumplimiento de la normativa presupuestaria y llevará a cabo un seguimiento continuo sobre el diseño, la implementación y la ejecución de los presupuestos, será importante asegurar la independencia del mismo para conseguir la mayor objetividad y fiabilidad de sus análisis y, de otra parte, ajustar la coordinación de las funciones asumidas por este nuevo órgano con las atribuidas actualmente al Tribunal de Cuentas que, hasta ahora, ha sido marginado total y absolutamente de todo el proceso de reforma presupuestaria. A mi juicio, si legislativamente se opta por dejar al Tribunal de Cuentas únicamente la fiscalización a posteriori de la ejecución presupuestaria, indudablemente será necesario coordinar las metodologías y parámetros de ambos organismos para realizar el análisis de las desviaciones presupuestarias. El Anteproyecto de ley orgánica de creación de la denominada Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) –de 12 de abril de 2013– configura algunas características relevantes de este organismo. En primer lugar, al depender su presidencia del nombramiento que efectúe el Consejo de Ministros, se coloca en un plano ejecutivo que «choca» con la designación parlamentaria por mayoría cualificada de los miembros del Tribunal de Cuentas. En segundo lugar, y como consecuencia directa de lo anterior, su perfil «ejecutivo» y gubernamental permite dudar de su independencia funcional y «objetividad de criterio». En tercer lugar, su *modus operandi*, a través de informes, opiniones y estudios, le permite asumir tareas que, en otros países, están atribuidas al Tribunal de Cuentas. Así, está previsto que elabore un informe preceptivo (favorable) sobre las previsiones macroeconómicas empleadas para elaborar los proyectos de presupuestos, cometido que, en otros ordenamientos, compete a los OCEX. En fin, veremos qué perfil y funciones asume esta AIRF y veremos también cómo se articulan sus relaciones con el TCu, que bien podría salir reforzado (y de paso reformado) de esta situación o, por el contrario (y no lo deseamos), marginado y rebajado en la función de vigilar la transparencia presupuestaria.

5.2. Información presupuestaria referida a todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF

De conformidad con el artículo 12 de la Directiva 2011/85, todas las medidas previstas en la misma referidas los principios aplicables a la contabilidad, las estadísticas, las previsiones y las reglas presupuestarias se hacen extensivos a las administraciones de la Seguridad Social y las administraciones infraestatales, que, en conjunto, representan una parte considerable del total de los gastos. Para garantizar una buena administración, el artículo 13 de la Directiva pone también de relieve la importancia de delimitar claramente las responsabilidades presupuestarias entre los diferentes niveles de la Administración y dispone que «*los Estados miembros establecerán mecanismos adecuados de coordinación entre todos los subsectores de sus administraciones públicas a fin de asegurar la cobertura exhaus-*



tiva y coherente de todos los subsectores en la planificación presupuestaria de las administraciones públicas, en las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, y en la elaboración de las previsiones presupuestarias y el establecimiento de la planificación plurianual según lo establecido, en particular, en el marco presupuestario plurianual». Las disposiciones nacionales deben, por lo tanto, garantizar que las limitaciones derivadas de los objetivos presupuestarios de las administraciones públicas sean debidamente asumidas por todos los niveles de la Administración y que exista un pleno conocimiento de su respectiva situación económica.

En este sentido, la nueva LOEPSF 2/2012 se adapta a esta exigencia europea y prevé, en su artículo 2, un amplio alcance subjetivo para todo su contenido que vendrá referido no sólo a las Administraciones públicas «puras», incluida la Seguridad Social, de conformidad con la con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, sino también al «resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas (que) tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas». Por ello, la transparencia presupuestaria que regula el artículo 6 significa que «la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia (y que) A este respecto, 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». Por ello también, cuando el artículo 27 de la Ley regula las obligaciones de información de las CCAA y de las CCLL al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la distinta información requerida debe abarcar igualmente el «detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley» (apartado 3. Letra e)).

Por otra parte, si se consigue homogeneizar y reunir similar información económico financiera de todas las Administraciones es de esperar que, por fin, no muy lejos podamos llegar a la elaboración de una *Cuenta General consolidada*, sino única de todo el Estado, al menos si única por cada nivel territorial de Administración, en vez de una presentación desagregada de varias cuentas generales por subsectores que no suministra información real ni fiable de la situación presupuestaria nacional²⁹. Es igualmente deseable que, por mor de estas imposiciones, puedan reconducirse con plenas garantías de transparencia presupuestaria entes que vienen

²⁹ Esta es una reivindicación constante del Tribunal de Cuentas recogida en los sucesivos Dictámenes de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración de la Cuenta General del Estado. *Vid.*, en este sentido, la Resolución de 5 de mayo de 2011 que dispone la publicación de dicho Dictamen referido a la CGE del ejercicio 2008 y la Resolución de 8 de mayo de 2012 que dispone la publicación del Dictamen referido a la CGE del ejercicio 2009.



«huyendo» tanto del derecho administrativo como de los controles presupuestarios, como es el caso, notorio en esta última época y de gran relevancia económica, de los llamados «fondos sin personalidad jurídica» (particularmente el FROB), las agencias o los consorcios³⁰.

Por último, hay que señalar que la exigencia de que la transparencia presupuestaria venga referida a todo el sector público implica, cuando existen niveles de Administración con cierta autonomía financiera, que se establezcan mecanismos de coordinación y participación de éstas en las diferentes etapas del proceso presupuestario lo que, en nuestro ordenamiento, se realiza a través de la participación –por diversos cauces– del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 10 LOEPSF).

5.3. Adecuación de los cálculos presupuestarios al Sistema SEC-95

En aplicación de la citada Directiva 2011/85, un elemento fundamental para asegurar la transparencia presupuestaria que viene exigido por el artículo 27 de la LOEPSF es que los Presupuestos se acompañen de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la *capacidad o necesidad de financiación*, calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. El sistema de cuentas adoptado en el marco de la Unión Europea es el denominado SEC-95 (Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996). Este Sistema es esencial para homogeneizar los datos macroeconómicos de los países miembros de la UE con el fin de poder interpretar la contabilidad nacional con datos equiparables y permitir así la supervisión europea de los presupuestos naciones. Por ello, respecto de nuestro país, los datos presupuestarios y contables que no coincidan con los criterios de contabilidad nacional del SEC-95 deberán ser ajustados, a los efectos tanto de rendir información como de verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera³¹. No toda la información necesaria para calcular la capacidad/necesidad de financiación se encuentra en los presupuestos y no todos los criterios de valoración que se aplican en nuestra normativa contable y presupuestaria equivalen a los criterios del SEC-95. Simplificando el ajuste que este pre-

³⁰ Al respecto *vid.*, PASCUAL GARCÍA, J.: «La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 60/2010, pp. 109 y ss.

³¹ Sobre la importancia de perfeccionar estos mecanismos de integración y comparabilidad de la contabilidad presupuestaria, la pública y la nacional, para poder medir comparativamente en el ámbito internacional y en el europeo la actividad del sector público *vid.*, MONASTERIO ESCUDERO y FERNÁNDEZ LLERA: «La insostenible levedad del principio de transparencia presupuestaria...», *ob.cit.*, p. 10.



cepto exige, el cálculo de esa «capacidad de financiación» hace referencia a la capacidad del sujeto contable de poder financiarse con sus propios recursos, sin necesidad de acudir a financiación ajena, lo cual es asimilable en cierto modo a la suma de los capítulos I a VII de gastos y de ingresos, es decir, excluyendo los gastos e ingresos financieros³².

Ciertamente, urgía imponer legalmente esta obligación con claridad porque, como han señalado otros autores, «la contabilidad presupuestaria española no es en términos de devengo ni de caja, dado que es el resultado de una amalgama de disposiciones legales, creadas *ad hoc*, que en función del supuesto contable siguen uno u otro criterio.... De forma incomprensible actualmente la liquidación del presupuesto no incluye ningún tipo de explicación o cuadro que informe acerca de cómo se efectúa esa transposición» entre la contabilidad presupuestaria y la nacional en términos del SEC-95³³. Como ha denunciado el TCU en el referido Informe sobre el principio de transparencia presupuestaria, hay relevantes aspectos de divergencia entre un sistema contable y otro. Para empezar, el propio concepto de Sector Público (uno más de tantos conceptos) no coincide. Basta comparar los respectivos artículos de la LGP y de la LOEPSF. De este modo, los desajustes de información y la dificultad de calcular indicadores presupuestarios relevantes (déficit, por ejemplo) son evidentes. En segundo lugar, también existen diferencias significativas en el tratamiento y valoración de las operaciones. La diferente utilización del principio de devengo o las relaciones económicas entre Administraciones Públicas y empresas públicas son dos claros ejemplos. En tercer lugar no hay ni se realiza una explicación de los distintos ajustes de conciliación entre los dos sistemas³⁴.

5.4. Obligaciones de información económico financiera a remitir por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Uno de los pilares básicos y principales del principio de transparencia presupuestaria reside en integrar la información de los datos presupuestarios de los niveles subcentrales de gobierno. Es relevante en este sentido tanto los contenidos, el detalle o la complitud de los mismos así como su publicidad y disponibilidad pública. En nuestro país, hasta reformas muy recientes, existía una total descoordinación de la situación presupuestaria real de las CCAA y de las CCLL. No había ninguna obli-

³² Un análisis de las diferencias entre ambos sistemas puede verse en J. A. PÉREZ PÉREZ: «Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC 95 a las cuentas públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 54, 2009, pp. 115 y ss.

³³ *Vid.*, LUCENA BETRIU: «La transparencia presupuestaria...», *ob.cit.*, p. 18.

³⁴ *Vid.*, R. MARTÍNEZ MANZANEDO, «El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la LOEP», *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pp. 81 y ss. y J. A. PÉREZ PÉREZ: «Introducción sobre la aplicación de los criterios SEC-95 a las cuentas públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 54, 2009, pp. 115 y ss.



gación legal y periódica de suministrar información presupuestaria. Y si el acceso a la misma era posible, tampoco era infrecuente que los datos se confeccionaran atendiendo a normas contables o principios estadísticos diferentes en términos de frecuencia, plazos de notificación o métodos de compilación. En este contexto, las desviaciones presupuestarias negativas eran desconocidas por la Administración Central y perduraban durante demasiado tiempo. Medidas como el *Plan del pago a proveedores* o las recientes que impone la LOEPSF respecto de los *Planes económico financieros* y *Planes de ajuste* permitirán ahora una mayor aproximación a la realidad de la situación presupuestaria de los niveles de gobierno autonómico y local. Tales medidas se complementan además con importantes obligaciones de información, en unos casos periódicas, en otras a requerimiento, que CCAA y CCLL deben facilitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

De nuevo hay que señalar, igualmente, que el origen de esta supervisión por el Gobierno central de los presupuestos autonómicos y locales deriva de la normativa europea (que es, a su vez, un reflejo de los estándares internacionales de transparencia fiscal recomendados por el FMI y por la OCDE). En efecto, el artículo 13 de la Directiva 2011/85 exige que «Los Estados miembros establecerán los mecanismos adecuados de coordinación entre todos los subsectores de sus administraciones públicas a fin de asegurar la cobertura exhaustiva y coherente de todos los subsectores de la planificación presupuestaria de las administraciones públicas, en las reglas presupuestarias numéricas, en las reglas presupuestarias numéricas especificadas por país y en la elaboración de las previsiones presupuestarias y el establecimiento de la planificación plurianual, según lo establecido, en particular, en el marco presupuestario plurianual»³⁵.

Pues bien, para asegurar este objetivo, el artículo 27 de la LOEPSF ha supuesto un importante avance en este sentido y ha impuesto importantes obligaciones de información a CCAA y CCLL que deben remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuyo contenido, alcance y forma de remisión se han especificado

³⁵ Con todo, hasta la propia Comisión europea, en su primera valoración provisional sobre la aplicación de esta Directiva 2011/85/UE considera que «casi todos los Estados miembros notificantes comunican datos mensuales relativos a los órganos de la Administración central basados en la contabilidad de caja o en otro criterio contable (BG, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SK, FI, SE, SI y UK). Sin embargo, la disponibilidad de datos presupuestarios conformes con la Directiva es notablemente inferior en el caso de las administraciones de la seguridad social (BG, DK, EE, EL, NL, RO, PT y FI) y siguen su curso las reformas en las administraciones federadas o autonómicas de AT, DE y ES. A nivel local, para el que la Directiva exige normas relativamente menos estrictas (información trimestral basada en la contabilidad de caja o equivalente), solo once Estados miembros (BG, DK, EE, EL, IT, LT, MT, PT, RO, FI y UK) transmiten algunos datos. Así pues –concluye la Comisión–, todavía queda mucho por hacer en la mayoría de los Estados miembros en lo que respecta a los subsectores no pertenecientes a la Administración central (y es una cuestión de gran interés, habida cuenta de la proporción a veces considerable que representan en el total del gasto público, especialmente en Estados muy descentralizados», *Vid., Informe provisional de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.*



en la Orden Ministerial HAP/2105/2012, de 1 de octubre de determinación y desarrollo de las obligaciones de suministro de información³⁶. De la integración de aquel precepto y esta Orden Ministerial pueden efectuarse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, ya nos hemos referido a la obligación de que los Presupuestos de cada Administración se acompañen 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.

En segundo lugar, *antes del 1 de octubre* de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos*, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea. Se trata de aplicar analógicamente el funcionamiento del llamado «semestre europeo» a nuestra organización territorial.

En tercer lugar, con carácter general, se prevé que «el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.

La información suministrada contendrá, como mínimo, los siguientes documentos en función del periodo considerado:

- a) Información de los *proyectos de Presupuestos iniciales* o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos.
- b) *Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales*, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales³⁷.
- c) *Liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales*³⁸.

³⁶ Respecto de esta Orden Ministerial en el Dictamen del Consejo de Estado referido a la misma se criticó que no se hubieran incorporado al expediente las actas de las reuniones del CPFF y de la CNAL que se estimaban relevantes para valorar la opinión de las Administraciones afectadas sobre todas las obligaciones de información que asumían.

³⁷ Según lo previsto en el artículo 15.2 de la citada Orden 2105/2012, antes del 31 de enero de cada ejercicio, las CCLL deben remitir los presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales de todos los sujetos y entidades comprendidos en su ámbito de aplicación, incluidas las inversiones previstas realizar durante el ejercicio y en los tres siguientes con su correspondiente propuesta de financiación y los estados de previsión y movimiento de deuda. Si a 31 de enero no se hubiera aprobado el presupuesto, deberá remitirse el prorrogado con las modificaciones derivadas de la prórroga hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

³⁸ Con relación a esta información, durante la tramitación parlamentaria del precepto, el Grupo parlamentario Izquierda plural propuso que la remisión de esta información fuera anual y no trimestral.



- d) *Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.*
- e) Con carácter no periódico, *detalle de todas las entidades dependientes* de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.
- f) Cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional».

Adicionalmente, en la *Disposición Adicional Primera de la LOEPSF*, al regular los *planes de ajuste* acordados bilateralmente con el Ministerio, se prevé que durante su vigencia, la Administración responsable deberá facilitar, para general conocimiento, información con una *periodicidad trimestral*³⁹, sobre los siguientes extremos:

- a) Avales públicos recibidos y 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 su pago a proveedores.
- c) Operaciones con derivados.
- d) Cualquier otro pasivo contingente.

Y el apartado 6 de esta misma Disposición Adicional Primera prevé que las CCAA, con periodicidad trimestral, y las CCLL con *periodicidad anual* deberán presentar al Ministerio un *informe del interventor* sobre la ejecución de los planes de ajuste⁴⁰.

Al margen de esta norma, la *Disposición Adicional tercera del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio*, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad también ha establecido tanto para las CCAA como para las CCLL la *remisión de información en materia de personal*, lo cual implica información sobre efectivos de personal y clases del mismo (diferenciando entre

La justificación de esta medida residía en que tanto la liquidación de ingresos y gastos como el balance y la cuenta de resultados se realizan por definición con carácter anual y no trimestral por lo que exigir que se realizaran con periodicidad trimestral contravendría los artículos 191 y 192 del TRLHL, la orden EHA/4041/2004 sobre el Modelo normal de contabilidad local y el RD 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad. Adicionalmente, se señalaba en esta enmienda que la mayoría de las EELL y muy especialmente las de pequeña dimensión, al no disponer de equipo técnico suficiente difícilmente podría suministrar la información actualizada trimestral requerida por lo que los datos incluidos en los estados de ejecución serían poco significativos.

³⁹ La citada Orden HAP2015/2012 prevé, sin embargo, en vez de la remisión trimestral, la remisión antes del 15 de cada mes, plazo al que también se vincula el informe que debe remitir la Intervención.

⁴⁰ Las CCLL incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL deberán presentar dicha información con carácter trimestral.



funcionarios, de carrera e interinos, personal laboral fijo y temporal, personal eventual y personal directivo) todas las retribuciones asignadas al mismo (diferenciando entre las básicas las complementarias y, en su caso, las variables, acción social, aportaciones a sistemas de previsión, indemnizaciones....).

La obligación de facilitar toda esta información se impone, según lo previsto en la citada Orden 2105/2012 de 1 de octubre, a las respectivas *Intervenciones* que, en el caso de las entidades locales, incrementan considerablemente su trabajo al tiempo que pasan a erigirse en el enlace directo y esencial entre la Administración central y las mismas. La prevista dependencia directa y tutela de estos órganos de control interno local por parte del Ministerio recogida en el *Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* reafirmará aún más su estatuto y posición y contribuirá a paliar los actuales defectos del sistema de control interno local⁴¹. La forma de remisión prevista es a través de medios telemáticos y modelos normalizados estableciéndose, en tanto se aprueban dichos modelos y forma de remisión, diversos sistemas flexibles de comunicación⁴².

Por último hay que señalar que el incumplimiento de estos deberes de información traerá consigo la aplicación de las medidas previstas en el artículo 20 de la LOEPySF previa formulación de un «requerimiento de incumplimiento». La aplicación de tales medidas implicaría contar con la preceptiva autorización del Estado o en su caso de la CCAA para realizar operaciones de endeudamiento y condicionar la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central –en el caso de CCAA– al informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Siendo, desde luego, relevantes estas obligaciones de información para apreciar los compromisos de estabilidad presupuestaria globales de nuestro país, a mi juicio, es criticable que la Ley no haya referido también similares obligaciones de información y su correspondiente disponibilidad pública a la información económico financiera propia de la Administración central (AGE). Por otro lado, tampoco parece que el establecimiento de estas obligaciones de información haya valorado adecuadamente los medios humanos y materiales de muchas de nuestras EELL. Y, desde luego, se podrían formular algunas observaciones a este incremento considerable de los deberes de información desde la perspectiva del principio de autonomía de cada uno de estos niveles territoriales⁴³.

⁴¹ Vid., B. SESMA SÁNCHEZ: «El control interno en el ámbito local: regulación actual, eficacia y propuestas de reforma», en VVAA, *Ideas para una reforma del régimen local en Asturias*, RIDEA, Oviedo (en prensa).

⁴² Vid., Disposición transitoria única de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

⁴³ Por ejemplo, es dudoso que con el pretexto de la transparencia presupuestaria se solicite a las Entidades Locales un ingente cantidad de datos sobre su propio personal. Más bien parece que esa información se ha requerido al objeto de proponer reformas en la anunciada revisión de la administración local que actualmente se debate.



5.5. Obligaciones de información económico financiera a remitir por otros sujetos

Los apartados 2 y 3 del artículo 27 de la LOEPSF prevén que, a los efectos de mantener esa *Central de Información* que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones públicas, «los bancos, cajas de ahorro y demás entidades financieras» remitirán los datos necesarios en la forma que se determine reglamentariamente y que «el Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales». A diferencia de las obligaciones de información relacionadas anteriormente que afectan a CCAA y CCLL, éstas que se imponen al Banco de España y a las entidades financieras en general, aún no tienen desarrollo reglamentario ni, por tanto, especificación de su contenido, alcance, forma y plazos de remisión. En todo caso, dado que se tratará en su mayoría de operaciones de endeudamiento, se trata de una obligación de relevancia relativa toda vez que, entre las limitaciones de déficit y techos de gasto que prevé la LOEPSF y la generalizada autorización o supervisión por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de este tipo de operaciones, tales datos serán en su mayoría conocidos por el propio Ministerio. Lo relevante será, en cambio, ver si tal información es de disponibilidad pública y si, además, es imparcial, fiable, pertinente, accesible y transparente para permitir su general conocimiento⁴⁴.

5.6. Disponibilidad pública de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria

La aprobación en 2005 del «Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno» supuso un importante avance a la difusión de la información estadística en nuestro país. Es indudable

⁴⁴ En este sentido hay que señalar que el Banco de España desde hace años ya elabora y difunde la deuda detallada por cada Comunidad Autónoma y por los seis ayuntamientos principales en orden a su número de habitantes. Como se señala desde el propio organismo, «el Banco de España elabora esta estadística sobre la base de sus propias fuentes de información, principalmente su base de datos de valores valor a valor, la Central de Información de Riesgos y la posición de inversión internacional. Pues bien, cada trimestre, como paso previo a su publicación, esta información es compartida con las propias Comunidades Autónomas y los propios ayuntamientos para dirimir posibles discrepancias. De esta forma, se asegura la máxima fiabilidad posible de las cifras que difunde el Banco de España», *vid.*, J. L. MALO DE MOLINA MARTÍN MONTALVO: «Transparencia y estabilidad presupuestaria», en *XVII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*, IGAE, Madrid, 2009, pp. 317 y ss.



que la disponibilidad pública de la información económico financiera de los poderes públicos es un elemento esencial de la transparencia en la medida en que permite conocer la realidad económica del país y facilita la rendición de cuentas y el control de la actividad económico financiera de las administraciones públicas. Dicha información debería facilitarse desagregada de forma que resulte más útil al ciudadano para facilitar su análisis y también en soportes accesibles y adecuados las nuevas tecnologías.

De hecho, en el ámbito europeo, Eurostat, que actúa en nombre de la Comisión, y es quien recopila y evalúa periódicamente la calidad de los datos presupuestarios de los Estados Miembros (EEMM) para opinar su adecuación a la normativa europea, especialmente en lo relativo al cumplimiento de las limitaciones de déficit, ha creado un grupo de trabajo sobre las implicaciones de la Directiva UE/2011/85 para la recogida y difusión de los datos presupuestarios⁴⁵ y, por ejemplo, para la aplicación del artículo 4, apartado 7, de la citada Directiva, el citado organismo ha publicado por primera vez el 6 de febrero de 2012 un comunicado de prensa periódico dedicado a la deuda pública trimestral, con datos sobre la UE, la zona del euro y los diferentes Estados miembros. Este grupo deberá elaborar un conjunto de modelos y notas explicativas relacionadas indicando el método, los datos obligatorios y la periodicidad y calendario de la publicación nacional de los indicadores individuales, con objeto de orientar los trabajos de los institutos nacionales de estadística. La mayoría de los Estados miembros ha manifestado su voluntad de tener en cuenta las conclusiones del grupo de trabajo cuando finalice sus trabajos en el ámbito estadístico. Falta por saber si, a nivel interno, la IGAE que es el órgano en nuestro ordenamiento que publica los datos de ejecución presupuestaria y, desde una perspectiva más amplia, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas modifican e incrementan la publicidad de los datos presupuestarios y los ofrecen en términos del SEC-95 y referidos a todo el ámbito de aplicación de la LOEPSF. Y, al mismo tiempo, si la difusión pública de estos datos que también son ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística y por parte del Banco de España se coordina o se ajusta a la ofrecida institucionalmente desde el Ministerio⁴⁶. Previsiblemente será esa nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal quien «cante con una sola voz» y canalice o unifique las estimaciones y previsiones macroeconómicas que actualmente estiman, con notorias diferencias de cifras, el Banco de España, el INE, la IGAE, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o el Economía respecto de las que nos calculan la Comisión Europea o el FMI.

⁴⁵ Vid., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction.

⁴⁶ Al respecto vid., R. MARTÍNEZ MANZANEDO en *XII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*, ob.cit., pp. 324 y ss.



5.7. La «Central de información» económico financiera de las Administraciones públicas

Ya la anterior Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) había previsto en su artículo 24 que el Ministerio –entonces de Economía y Hacienda- establecería una *Central de Información* de carácter público referida a los datos sobre emisión de deuda o cualquier apelación al crédito por parte de las EELL o CCAA. Sin embargo, desde esta previsión que ya data del año 2001, no se ha puesto en funcionamiento aún dicha Central de Información que ahora recoge nuevamente el artículo 28 de la LOEPSF. En efecto, dicho precepto mantiene la idea de establecer esta «Central de Información» dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas referida, genéricamente, a «la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas». Es importante señalar que no está prevista una *Central de información* por cada nivel de Administración sino una única, global y referida a la totalidad de las Administraciones públicas españolas. El objetivo de este precepto es ambicioso. Sin embargo, ofrecen algunas dudas, su «carácter público» y es que, a priori, no parece tratarse de un Registro público de libre acceso –tampoco podemos deducir si será gratuito– porque el apartado 4 del mismo precepto señala literalmente que «la información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos que les afecten, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local». La referencia exclusiva a estos dos órganos plantea algunos interrogantes en el sentido de determinar si dicha Central sólo estará disponible para ellos y no para otros (por ejemplo, para el Tribunal de Cuentas o el propio Banco de España) y será o no accesible para cualquier ciudadano, empresa u organización.

Por otro lado, en tanto en cuanto no se de cumplimiento al mando previsto en el apartado 5 de dicho precepto que prevé el desarrollo mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del CPFF y de la CNAL, de los datos y documentos integrantes de dicha Central así como de los plazos y procedimientos de remisión y de aquella información –por lo tanto, no toda– que será «objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse» habrá que estar a los datos que actualmente publica la página web del citado Ministerio y que, paradójicamente, es la que viene especificada en el artículo 18 de la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF⁴⁷. Quiero decir con ello que no queda claro si la página web del Ministerio sirve o cumple las funciones de esa «Central de Información», ni tampoco qué relación existirá entre ésta y el anunciado «Portal de Transparencia» previsto en la futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

⁴⁷ Según prevé este artículo, el MHyAAPP publicará periódicamente en su portal *web* la siguiente información sobre cada CCAA para su conocimiento general:

- a) Información anual sobre los Proyectos de Presupuestos Generales de las CCAA.
- b) Información anual sobre los Presupuestos Generales de las CCAA, incluyendo datos de avance y datos definitivos.



6. CONCLUSIONES

1.- Siendo indudables y relevantes los beneficios de la transparencia presupuestaria para asegurar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas públicas, para mejorar la credibilidad y confianza en el funcionamiento del sector público, para reforzar la democracia y la rendición de cuentas, todavía existe en nuestro ordenamiento un relevante déficit de transparencia presupuestaria que ha sido revelando por diversos organismos e instituciones públicas y privadas.

2.- La implementación de este principio, que se ha venido configurando al servicio de la estabilidad presupuestaria, se ha hecho por imposición del derecho europeo y, en particular, a través de *Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros* que en diversos artículos impone a los EEMM importantes exigencias de transparencia presupuestaria. Entre ellos, la exigencia de sistemas de contabilidad que cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las Administraciones públicas, previsiones macroeconómicas y presupuestarias realistas, probables y prudentes; reglas presupuestarias numéricas en materia de déficits y deuda; aplicación de estas exigencias a todos los subsectores de las Administraciones públicas estableciendo mecanismos de coordinación entre ellas; información adicional sobre todos los organismos y fondos de las administraciones públicas así como sobre beneficios fiscales y sobre pasivos contingentes (garantías públicas, ava-

-
- c) Información anual sobre la liquidación de los presupuestos de las CCAA referida al penúltimo ejercicio anterior, incluyendo datos de avance y datos definitivos.
 - d) Información anual del subsector de las CCAA del año anterior en términos de contabilidad nacional, incluyendo el detalle de las principales rúbricas de ingresos y gastos y en el último trimestre, clasificación funcional del gasto de las CCAA y el detalle de las rúbricas de impuestos percibidos por las CCAA.
 - e) Los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto regulados en la LOEPSF.
 - f) Información mensual del subsector de las CCAA en términos de contabilidad nacional.
 - g) Información mensual sobre la ejecución de los presupuestos de las CCAA.
 - h) Inventario de Entes Dependientes de las CCAA.
 - i) Informe semestral sobre el Inventario de Entes Dependientes de las CCAA.

Similar información se obliga a publicar respecto de las CCLL con algunas particularidades referidas a información sobre Deuda viva a 31 de diciembre, sobre el cumplimiento de los plazos previstos para el pago de las obligaciones de las CCLL e información sobre la Base de Datos de las EELL e Inventario de Entes del Sector Público Local.

Además de esta información, con alcance más global, el Ministerio informará en su página *web* de los siguientes datos:

- a) Información de los planes de ajuste.
- b) La advertencia formulada por el Gobierno a una CCAA o a una CCLL en caso de apreciar un incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto.
- c) Los Planes económico financieros o de reequilibrio.
- d) Los informes de seguimiento de dichos planes económico financieros.



les, préstamos participación en sociedades...) y disposición pública con carecer periódico de datos económico financieros oportunos y fiables.

3.- Aunque este principio ya estaba recogido en normativa anterior de estabilidad presupuestaria, la transparencia presupuestaria se refuerza en la LOEPSF 2/2012 al imponer relevantes obligaciones de información en los niveles administrativos autonómico y local. Es bien sabido que hasta ahora las administraciones españolas vivían casi de espaldas unas a otras, no existía coordinación ni control, los datos no eran homogéneos y ni siquiera fluía la información entre las administraciones españolas. También que la Unión Europea nos exigía esa información integral de la situación financiera en todo el país y también la adaptación al SEC-95. Así pues, la exigencia de que cada Administración pública establezca la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional era indispensable ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria. Se han dado pasos importantes en esta línea, pero todavía quedan aspectos por resolver relativos a la «conversión» de un sistema a otro.

4.- Aunque la transparencia presupuestaria se establece en la LOEPSF tanto con carácter externo (a través de la Central de información), como interno (desde los niveles territoriales infraestatales hacia el Gobierno central a través de variadas obligaciones de información *de alta frecuencia*), la vocación de esta regulación, hasta la fecha, no ha sido tanto la regulación de la transparencia ad extra en el sentido de que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a una información económico financiera actual y real de las Administraciones públicas, como que, específicamente, las CCAA y las CCLL sean transparentes para el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para que éste, a su vez, lo sea con las autoridades europeas. En este sentido, parece que el único garante de la transparencia presupuestaria sea el citado Ministerio y es, a mi juicio, sorprendente e inexplicable que en ningún precepto de esta Ley se cite al Tribunal de Cuentas o, como colectivo, a los OCEX⁴⁸. A mi juicio, la transparencia presupuestaria no puede limi-

⁴⁸ La falta de mención de estos órganos es claramente sorprendente teniendo en cuenta que, sin entrar en el debate de que deba existir o no una «autoridad fiscal independiente» que supervise preventivamente los presupuestos nacionales, en la actualidad y en nuestro ordenamiento es el Tribunal de Cuentas el único órgano con competencia fiscalizadora en materia económica y lo es, además, como «supremo órgano fiscalizador» tal y como lo configura el artículo 136 CE. Por otro lado, dado el precedente de la tramitación del citado Informe del Tribunal de Cuentas sobre la aplicación del principio de transparencia presupuestaria a la normativa sobre estabilidad presupuestaria de 2011, su falta de mención en la LOEPSF aprobada un año después es aún más llamativa. Como lo es, asimismo, que el propio TCU incluya entre su Programa Anual de Fiscalizaciones el control de la estabilidad presupuestaria así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones de transparencia de las Administraciones públicas. En palabras de su actual Presidente, «para los órganos de control externo constituye un reto de enorme magnitud la fiscalización del proceso de elaboración de todos estos documentos (en referencia a los planes económico financieros y planes de reequilibrio) y de ejecución y aplicación de los mismos», *vid.*, «La importancia del control externo en una situación de crisis financiera», en la Presentación del Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo del ejercicio 2011 realizada en el Senado, el 22 de noviembre de 2012.



tarse a que el Ministerio lo sepa todo de las CCAA y de las CCLL al objeto de vigilar la estabilidad presupuestaria, implica mucho más y debería afectar a todos los ámbitos regulados en el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI o en las recomendaciones al respecto de la OCDE.

5.- En esta línea, las principales novedades de esta regulación estriban, principalmente, de una parte, en la exigencia a nivel interno de que cada Administración pública informe sobre las líneas fundamentales de su presupuesto, de modo similar a como el Estado informa a Europa a través del llamado «semestre europeo». De otra parte, en la ampliación de la información a suministrar al Ministerio con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico financiera de todas las administraciones públicas regulación que ahora se detalla en la reciente Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF. Por utilizar la expresión empleada en el ámbito europeo, para las CCAA y CCLL ahora se establecen *obligaciones de información de alta frecuencia e intensidad* que, en el caso de muchas entidades locales, a mi juicio, pueden resultar desproporcionadas dadas las limitaciones de medios materiales y humanos de una gran mayoría de ellas.

6.- Seguramente porque el contenido de la LOEPSF era sustancialmente más relevante desde el punto de vista político en lo referente a la fijación y cálculo de las magnitudes como el «déficit estructural», las previsiones tendenciales o la tasa de referencia del crecimiento, la tramitación parlamentaria de los preceptos dedicados a la transparencia presupuestaria fue *pacífica*. Hubo algunas enmiendas sobre que la información requerida a las EELL era excesiva teniendo en cuenta la limitación de medios materiales y humanos de muchas de estas entidades; sobre que debía garantizarse un acceso público, fácil y gratuito a cualquier información económico financiera de las Administraciones públicas; sobre que los informes de control financiero practicados por las intervenciones u órganos de control interno debían hacerse públicos; sobre que la información obrante en la Central de Información debía ser accesible a cualquier Administración o sobre la obligación legal de comparecer semestralmente el Ministro de Hacienda y Administraciones públicas ante la Comisión de Hacienda y Administraciones públicas del Congreso de los Diputados para informar del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad y de deuda pública, así como de los planes económico financieros y planes de reequilibrio de las Administraciones públicas, con el objeto de facilitar el control parlamentario del cumplimiento de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, ni éstas ni otras propuestas que pudieron haberse formulado en otros ámbitos de la transparencia presupuestaria, fueron aceptadas durante su tramitación parlamentaria.

7.- De la regulación e implicaciones de la transparencia presupuestaria contenida en esta norma pueden deducirse que aún subsisten sectores y actividades presupuestarias *opacas*. Entre ellas, a mi juicio, resulta especialmente relevante que los «escenarios presupuestarios plurianuales» y el «marco presupuestario a medio plazo» que regulan respectivamente la LGP y la normativa europea no se publiquen ni se faciliten a las Cortes Generales. Es mínima y dudosa, por otro lado, su vincu-



lación jurídica para el Gobierno y para el Parlamento a la hora de elaborar y aprobar las LPGE. También sorprende que, a pesar de su relevancia jurídica como norma legal según ha señalado el Tribunal Constitucional, en el *BOE* no se publiquen más que los resúmenes de las LGPE y no los créditos presupuestarios con el nivel de vinculación que tienen. Y si nos referimos a datos presupuestarios en particular cuya fiabilidad y transparencia no está asegurada actualmente habría que citar a los que afectan a los llamados fondos sin personalidad jurídica, agencias y consorcios; y a los datos sobre «pasivos contingentes», ya que no hay datos globales del importe total de avales, préstamos garantizados y su posible evolución, de los vinculados a litigios judiciales o vinculados a ciertas formas de colaboración público-privada de financiación de infraestructuras que no se conocen realmente. También ofrecen dudas de fiabilidad los datos referidos a las estimaciones de beneficios fiscales y los relativos a la situación presupuestaria de aquellos organismos y entidades del Sector público que no funcionan con presupuesto limitativo.

8.- Por último, esta reciente regulación de las obligaciones que trae consigo la transparencia presupuestaria se ha centrado exclusivamente en los aspectos de programación, cálculo y estimaciones de los presupuestos, desatendiendo, a mi juicio, las fases de ejecución, control interno y rendición de cuentas. Tan relevante es, en mi opinión, que los datos presupuestarios sean reales, fiables, contrastados y públicos como que la ejecución de los mismos sea igualmente transparente (incrementando, por ejemplo, la publicidad de las modificaciones presupuestarias, el alcance de los créditos ampliables que cada vez aparecen con mayor frecuencia en nuestras leyes de presupuestos, las cifras de los remanentes de tesorería –especialmente si son negativos-, los diferimientos en la imputación temporal de obligaciones y derechos...), como debe serlo también la auditoría interna y externa de esa ejecución que debiera incidir, especialmente, en las desviaciones presupuestarias apreciadas y en la fiabilidad y exactitud de las cuentas de liquidación de los presupuestos⁴⁹.

9.- En el aseguramiento de la transparencia presupuestaria ya el Código del FMI preveía la conveniencia de que participaran instituciones u organismos independientes con autonomía funcional, y así propone ahora también el *proyecto de Reglamento para el seguimiento de los planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro*⁵⁰ (integrado en el paquete de dos instrumentos legislativos), que amplía y concreta en mayor medida algunas de las disposiciones de la Directiva UE/2011/85. En nuestro país, aunque el Gobierno ya ha anunciado la

⁴⁹ Vid., entre otros, J. A. PÉREZ PÉREZ: «Implicaciones de la transparencia en el ámbito de la contabilidad pública y del control interno», *Presupuesto y Gasto público*, núm. 38-2005, pp., 113 y ss. y, referido a las desviaciones presupuestarias, vid., T. LEAL y J. J. PÉREZ: «Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado», *Documento de trabajo del Banco de España*, num. 0933, 2009.

⁵⁰ Vid., *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro – COM(2011) 821 final*.



creación de una «Autoridad Fiscal Independiente» para este primer trimestre de 2013, «que velará por el estricto cumplimiento de la normativa presupuestaria y llevará a cabo un seguimiento continuo sobre el diseño, la implementación y la ejecución de los presupuestos». A mi juicio, a este respecto, es importante asegurar la *independencia* de este organismo para conseguir la mayor objetividad y fiabilidad de sus análisis y, de otra parte, ajustar la *coordinación* de las funciones asumidas por este nuevo órgano con las atribuidas actualmente al Tribunal de Cuentas que, hasta ahora, ha sido marginado total y absolutamente de todo el proceso de reforma presupuestaria. A mi juicio, si legislativamente se opta por dejar al Tribunal de Cuentas únicamente la fiscalización a posteriori de la ejecución presupuestaria, indudablemente será necesario coordinar las metodologías y parámetros de ambos organismos –y, en su caso, las utilizadas por otros como el Banco de España, la IGAE y el INE– para realizar el análisis de las desviaciones presupuestarias que se produzcan. También la transparencia en la liquidación y rendición de cuentas resultan fundamentales para asegurar la estabilidad, credibilidad y confianza de la actuación de las administraciones públicas.

