

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

"La transparencia financiera de las Administraciones Públicas"

Sr. D. José Carlos Alcalde Hernández
Interventor General del Estado

Quiero comenzar esta Conferencia agradeciendo a la Abogacía General del Estado la oportunidad de participar en este seminario sobre la transparencia y acceso a la información del sector público y a todos Vds. su asistencia. Querría además resaltar dicho agradecimiento desde la consideración especial que me merece la relación estrecha y permanente de la IGAE con la Abogacía General del Estado, fraguada en el trabajo conjunto y diario de Abogados del Estado e Interventores que, en mi opinión, es causa y explicación de la mayoría de las virtudes de la Administración Pública Española.

En este ciclo de conferencias no podía faltar una dedicada a la transparencia financiera de las Administraciones públicas. Aunque todavía hay un importante camino por recorrer son ya relevantes las iniciativas adoptadas al respecto en las Administraciones públicas españolas, y en el ámbito de la Administración pública estatal por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, algunas de las cuales, que conciernen especialmente a la Intervención General de la Administración del Estado, espero transmitir en los próximos minutos, con la limitación inherente al espacio temporal que este tipo de formato de participación exige y a la propia capacidad del expositor.

La transparencia financiera, en un sentido general y desde el punto de vista del sujeto o ámbito de aplicación sería aquella que se aplica a la gestión económico-financiera del sujeto considerado, es decir, las Administraciones Públicas.

En un sentido más concreto hay que destacar que la gestión económico-financiera de un agente tiene una vía específica de materialización y comunicación "ad extra" que es la contabilidad, que en definitiva es el instrumento de conocimiento de la situación económico-financiera en un determinado momento y en un sentido secuencial, permite su comparación y evolución en relación con ejercicios anteriores. La contabilidad surge inicialmente como un medio de organizar o de "llevar" la gestión económica, de ahí enseguida se traslada a un instrumento básico para "rendir cuenta" en principio a los propietarios, órganos de control, tercero con interés directo en la gestión (accionistas, trabajadores, acreedores) y finalmente a la sociedad en general.

Se ha dicho que la gestión pública solamente podrá ser eficaz y eficiente como exigen los artículos 31 y 103 de la Constitución, cuando sus objetivos, líneas de actuación, medios y recursos, y los resultados obtenidos puedan ser conocidos, en tiempo y forma adecuados, analizados y valorados por la sociedad, por los ciudadanos, destinatarios de dicha gestión y cuya valoración será un elemento esencial para el ejercicio de sus derechos políticos.

Nuestra pertenencia a estructuras supranacionales, muy especialmente desde la integración en la Unión Monetaria Europea por los requerimientos en materia de déficit y deuda públicos, el escenario de globalización propio de la Sociedad de la Información, y, por qué no admitirlo, también el contexto actual de profunda crisis económica, demandan una especial exigencia en materia de transparencia financiera, siendo la información económico-presupuestaria un requisito imprescindible para el conocimiento y el análisis económico y, debo enfatizar desde ahora, de respuesta a los requerimientos de confianza institucional y funcional que se plantean a nuestro país como es conocido, al margen ahora de su mayor o menor justificación.

En una primera parte de la exposición me referiré a las ideas generales sobre transparencia financiera, extraídas directamente del Código de Buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI que ha servido de base a la mayoría de las iniciativas adoptadas por los países de nuestro entorno. En la segunda parte aludiré a las medidas que en esta línea se han impulsado y se prevén impulsar en nuestro país centradas fundamentalmente en las competencias de la IGAE (contabilidad y control), analizaré el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno brevemente en este ámbito.

I. TRANSPARENCIA FISCAL

En 1998 el FMI introdujo el denominado “Código de las Buenas Prácticas de transparencia fiscal”, lo que propició un programa voluntario de evaluaciones de la transparencia fiscal. Esta labor fue reflejo de un consenso manifiesto en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, que a su vez se consideraba crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento sostenible de alta calidad.

Los objetivos originales que guiaron la elaboración del programa de transparencia fiscal siguen siendo válidos y son el fundamento de las revisiones del Código y del Manual efectuadas en 2007.

Se entiende por transparencia fiscal a estos efectos, la apertura al público de la estructura y las funciones del gobierno, los objetivos de la política fiscal, las cuentas del sector público y las perspectivas fiscales.

Para alcanzar la transparencia fiscal es preciso proveer información completa, real y disponible sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno.

Y la transparencia fiscal se considera necesaria porque:

- Contribuye a una mayor eficacia de la política económica en orden a conseguir la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad, así como una mayor estabilidad financiera.
- Facilita la identificación de posibles riesgos para las perspectivas fiscales.
- Mejora la gestión pública.
- Facilita o mejora el acceso a los mercados internacionales de capital.

Los principios de la transparencia fiscal fijados por el Código de Buenas Prácticas del Fondo Monetario Internacional son los cuatro siguientes:

1. Clara definición de funciones y responsabilidades
2. Procesos presupuestarios transparentes
3. Acceso de los ciudadanos a la información
4. Garantías de integridad

1. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

Su importancia es vital para responsabilizar a las autoridades de la formulación y ejecución de la política fiscal y a su vez descansa en dos pilares fundamentales.

1.1. El Gobierno del país ha de tener una separación clara del resto del sector público y del resto de la economía.

1.2. El marco jurídico, normativo y administrativo establecido para la gestión de las finanzas públicas deber ser claro y transparente.

1.1. Alcance del gobierno: el sector gobierno deberá distinguirse del resto del sector público y del resto de la economía. Asimismo, dentro del sector público, las funciones de política y administración deberán ser claras y divulgarse al público. El Código recoge en este punto buenas prácticas relacionadas con:

a) La estructura y las funciones del gobierno y las responsabilidades de los distintos niveles del gobierno (organigrama)

b) Las funciones de los diferentes niveles de gobierno y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial

c) Las relaciones entre el gobierno y los organismos no gubernamentales del sector público: banco central, instituciones financieras públicas y sociedades no financieras públicas.

d) La participación del gobierno en el sector privado debe ser transparente.

1.2 El marco jurídico, normativo y administrativo establecido para la gestión de las finanzas públicas deberá ser claro y transparente. El código comprende buenas prácticas relacionadas con:

a) Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá regirse por leyes que regulen las operaciones presupuestarias y por normas administrativas asequibles.

b) Los impuestos, derechos, tasa y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas.

c) La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente

difundidas (vinculación, entre transparencia y ética).

Las exigencias básicas de este principio tienen por objeto garantizar lo siguiente:

- La imposibilidad de gastar fondos públicos sin que estén a disposición del público pruebas que certifiquen la asignación del poder legislativo.
- La regulación de la recaudación de ingresos mediante leyes y reglamentaciones claras y de fácil acceso.

2. PROCESOS PRESUPUESTARIOS TRANSPARENTES

2.1. La elaboración del presupuesto deberá respetar un calendario establecido y regirse por objetivos de política macroeconómica y fiscal claramente definidos. Requiere pues la definición como elementos de actuación fiscal de:

- a) Objetivos de política fiscal
- b) Marco macroeconómico
- c) Identificación y a ser posible cuantificación de los riesgos fiscales

La información presupuestaria deberá presentarse de tal manera que facilite el análisis de las políticas y estimule la rendición de cuentas

2.2. Deberán establecerse procedimientos claros para la ejecución, supervisión y declaración del presupuesto, lo que comporta:

- a) Un sistema contable fiable
- b) La presentación periódica al poder legislativo de informes sobre la evolución del presupuesto
- c) Las cuentas definitivas auditadas y los informes de auditoría deben presentarse al poder legislativo y publicarse dentro de un plazo de un año

3. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN. CON LOS SIGUIENTES ELEMENTOS BÁSICOS:

3.1. Debe proporcionarse información completa sobre las operaciones fiscales pasadas actuales y futuras y sobre los principales riesgos fiscales.

- 3.2. La información fiscal deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas.
- 3.3. Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas
- 3.1. Debe proporcionarse información completa sobre las operaciones fiscales pasadas actuales y futuras y sobre los principales riesgos fiscales. Lo que implica que:
- a) El presupuesto deberá abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno.
 - b) Deberá divulgarse información comparable con los resultados de por lo menos los dos ejercicios anteriores.
 - c) Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal del gasto tributario, los pasivos contingentes y las actividades cuasifiscales del gobierno central, junto con una evaluación de todos los otros riesgos fiscales importantes.
 - d) En la presentación del presupuesto anual se deberán indicar por separado las principales fuentes de ingresos.
 - e) El gobierno deberá divulgar información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros, sus pasivos importantes distintos de deuda (tales como derechos de pensiones, riesgo de garantía y otras obligaciones contractuales), y sus activos en recursos naturales.
 - f) En la documentación presupuestaria se deberá declarar el saldo fiscal de los gobiernos subnacionales y la situación de las finanzas de las corporaciones públicas.
 - g) El gobierno deberá divulgar un informe periódico sobre las finanzas públicas a largo plazo
- 3.2. La información fiscal deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.
- a) Deberá distribuirse junto con el presupuesto anual una guía clara y sencilla sobre el presupuesto.

- b) Los datos fiscales deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose de ingresos, gastos y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas.
 - c) El saldo general y la deuda bruta del gobierno general, o sus equivalentes en valores devengados, deberán constituir indicadores sintéticos normalizados de la situación fiscal del gobierno. Cuando proceda, deberán complementarse con otros indicadores fiscales, como el saldo primario, el saldo del sector público y la deuda neta.
 - d) Una vez al año deberán presentarse al poder legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.
- 3.3. Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.
- a) La publicación oportuna de información sobre las finanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.
 - b) Deberán anunciarse y cumplirse los calendarios anticipados de divulgación de la información fiscal.

4. GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

- 4.1. Los datos fiscales deberán cumplir las normas generales aceptadas sobre la calidad de los datos
- 4.2. Las actividades fiscales deberán estar sujetas a una supervisión y a salvaguardias eficaces de carácter interno.
- 4.3. La información fiscal deberá someterse a examen externo.

Como puede observarse muchas de las exigencias del Código pueden considerarse claramente aplicadas en nuestro país, sobre todo en cuanto tienen que ver con principios financieros contenidos en la legislación básica de la Hacienda Pública (Leyes Generales Presupuestaria y Tributaria). No obstante existen otros requerimientos, sobre los que tienen que ver con la publicación de la información, su difusión y conocimiento público que seguramente marcan la línea de mejora en este aspecto y son en los que

fundamentalmente vienen insistiendo las normas más modernas de estabilidad presupuestaria.

En el mismo sentido que el Código del FMI se sitúa la Directiva 2011/85 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros que contempla dos aspectos fundamentales:

1. Sistemas nacionales de contabilidad pública, para los que requiere dos cuestiones esenciales:
 - a) Deberán cubrir de manera integra y coherente todos los subsectores de las AAPP y deberán contener toda la información necesaria para elaborar los datos (devengo) según el SEC.
 - b) Estarán sujetos a control interno y serán objeto de auditorías públicas.
2. Divulgación de los datos presupuestarios, con las siguientes indicaciones concretas sobre su periodicidad.
 - a) Mensual: Administración central, Comunidades Autónomas y Administraciones de Seguridad Social.
 - b) Trimestral: Corporaciones Locales.

II. LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DE LA IGAE.

1. LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DEL SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO Y LA CONTABILIDAD PÚBLICA.

Dentro de la información que los poderes públicos deben facilitar para dar cumplimiento al objetivo de la transparencia, se debe destacar la información contable como una parte especialmente importante, ya que pone de manifiesto los resultados de las actuaciones públicas que se relacionan con la actividad económica en general, por lo que interesa de una forma primordial a todos los agentes económicos del país, a efectos de que puedan tomar las decisiones más adecuadas en sus respectivos entornos.

El análisis de los **destinatarios** de la información financiera nos permite conocer cuales son sus necesidades concretas de dicha información, a fin de poder definir el contenido de la información que se deberá obtener de los sistemas de gestión económico-financiera para satisfacer esas necesidades.

Así, se pueden distinguir los siguientes usuarios de la información contable de las entidades públicas:

- Los órganos de representación política en los distintos niveles de organización territorial del Estado, los cuales exigen cuentas a los responsables sobre el uso de los fondos públicos.
- Los órganos de control externo, cuyos informes elaborados a partir de las cuentas anuales suministradas por las entidades públicas, van dirigidos a los órganos de representación política.
- Los usuarios de los servicios públicos prestados por la entidad pública, a los que les interesará conocer la capacidad de la entidad para seguir prestando dichos servicios con un nivel adecuado de calidad, así como el coste en el que se incurre en su prestación.
- Los acreedores, que necesitan información financiera para establecer la capacidad de la entidad pública para hacer frente a sus pagos.
- Los intermediarios financieros, prestamistas e inversores en deuda pública, que para proporcionar recursos financieros al sector público, demandan información contable para evaluar la capacidad de la entidad para cumplir con sus obligaciones y compromisos.
- Los analistas económicos y financieros, que necesitan evaluar el riesgo de las operaciones de las entidades públicas, a efectos de asesorar a los inversores.
- Los ciudadanos que son los que financian las actividades de las entidades públicas, y para los cuales, la información sobre la situación económica y financiera puede resultar una variable relevante a la hora de decidir su intención de voto.
- Otras entidades privadas, asociaciones o medios de comunicación, que pueden demandar una información diversa sobre las distintas actuaciones de las entidades públicas.

Una vez analizados los destinatarios de la información contable, es preciso hacer mención a las **características cualitativas** o requisitos que debe cumplir dicha información, ya que para conseguir el objetivo de la transparencia no sólo se trata de facilitar información a los interesados en la actividad pública, sino que además dicha información se haya elaborado adecuadamente con los niveles de calidad y suficiencia requeridos por los destinatarios de la misma.

Seguidamente, voy a destacar los requisitos esenciales que debería cumplir la información contable:

- La información contable debe ser identificable, en el sentido de que debe referirse a sujetos económicos perfectamente definidos en cuanto a su área de actividad económica y a periodos de tiempo perfectamente determinados.
- La información contable debe ser oportuna, es decir debe ofrecerse a sus destinatarios en el tiempo adecuado, ya que unos datos presentados a destiempo son poco útiles para el fin al que están dirigidos.
- La información contable debe ser clara, de forma que se muestre en términos claros y asequibles, con el fin de asegurar, dentro de lo posible, la adecuada utilización de la misma por parte de sus diferentes destinatarios, los cuales no tienen por qué ser especialistas en materia contable.
- La información contable debe ser relevante, en el sentido de que posea una utilidad notoria para los fines perseguidos por los diferentes destinatarios de los estados financieros. Igualmente, ha de ser completa para que se pueda alcanzar un conocimiento suficiente de los hechos que se tratan de revelar, por lo que deben declarar todos los datos pertinentes e informaciones adicionales necesarias para el proceso de adopción de decisiones.
- La información contable no puede alcanzar en todos los casos una exactitud absoluta sobre los sucesos de la actividad económica que trata de dar a conocer, por lo que debe perseguir una aproximación razonable de los mismos.
- La información contable es útil para el proceso de adopción de decisiones, pero al mismo tiempo su obtención ocasiona costes. La información contable que ha de proporcionarse a los destinatarios debe tener en cuenta el criterio de coste-beneficio a la hora de juzgar sobre el nivel de agregación o desarrollo de ciertos datos que puedan favorecer un conocimiento más detallado de las operaciones.
- La información contenida en los estados financieros ha de elaborarse con el objetivo de la neutralidad o imparcialidad, es decir, que no tergiverse o distorsione los datos en beneficio de ciertos destinatarios y en perjuicio de otros.
- La información contable ha de ser objetiva, elaborándose mediante la utilización de sistemas de gestión económico-financiera que impidan al máximo la introducción de criterios subjetivos por parte de los responsables de dichos sistemas.

- La información contable contenida en los estados financieros debe ser susceptible de control y revisión. La verificabilidad incrementa la fiabilidad de la información que debe ser utilizada por los distintos destinatarios.

Con la finalidad de cumplir con el objetivo de la transparencia financiera de las Administraciones Públicas, la Intervención General de la Administración del Estado ha impulsado diferentes proyectos en el ámbito de la contabilidad pública con los que se pretende en última instancia mejorar la calidad de la información que se viene facilitando a los interesados en la actividad pública, así como los canales de suministro de la misma. A continuación, se van a destacar algunos de los proyectos más relevantes.

Conviene destacar que ya la Ley 47/2003 General Presupuestaria prevé en su artículo 26 que la programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y en el mismo sentido, el artículo 69 establece que los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.

El título V de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, dedicado a la contabilidad del sector público estatal, considera entre sus fines, además de los de gestión y control, los de análisis e información, y entre sus destinatarios, además de los órganos de dirección y gestión y los de control interno y externo, los de representación política y los organismos internacionales.

En dicho título, además de regular la Cuenta General del Estado como máxima expresión de la rendición de cuentas del poder ejecutivo al legislativo, a través del Tribunal de Cuentas, se refiere a la información periódica sobre la ejecución de los presupuestos a remitir a las Cortes Generales, y a la información mensual y anual a publicar en el Boletín Oficial del Estado.

Este principio de transparencia ha de plasmarse en que toda la información derivada de la gestión económico-presupuestaria pública llegue a la sociedad de la información (ciudadanos, empresas, universidades, ...) de forma inteligible y estructurada, periódica y puntualmente, y a través de medios que permitan la accesibilidad por todos los colectivos, y desde cualquier dispositivo fijo o móvil, y la reutilización de la misma. Sin duda, más allá de los medios tradicionales

(publicación en el BOE, publicaciones en soportes físicos, ...), Internet constituye un cauce a través del cual la información puede llegar a los ciudadanos de forma generalizada y accesible.

Desde la IGAE se ha desarrollado un esfuerzo importante para dar cumplimiento al principio de transparencia, de cara a mejorar y ampliar la documentación remitida al poder legislativo sobre la evolución del presupuesto y las estadísticas publicadas en el "portal de la Administración presupuestaria". Les muestro a continuación algunos ejemplos de estas publicaciones elaboradas por la Institución que dirijo (que en este sentido responderían al requerimiento del Código del FMI antes señalado en su apartado II relativo a los "Procesos presupuestarios transparentes"):

1. Información que se remite a las Cortes Generales.

Sin perjuicio de la facultad que tienen las Cortes Generales de solicitar del Gobierno la información que estimen oportuna, con carácter obligatorio se debe enviar la siguiente información:

- a) Con periodicidad mensual, la IGAE informa a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la ejecución de los presupuestos. Ejecución presupuesto Estado
- b) Con periodicidad mensual, la Intervención General de la Seguridad Social remite a dichas Comisiones información sobre la ejecución de los presupuestos de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. Ejecución presupuesto Seguridad Social
- c) Ejecución de inversiones y su territorialización: el artículo 16 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 establece la obligación de que el Gobierno informe a las Cortes Generales (Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado) con carácter semestral del grado de ejecución de la inversión, en su caso, con el detalle de la distribución territorial del Estado y de sus Organismos Autónomos. Inversión pública

2. Publicaciones periódicas de información

- a) La IGAE da información mensual de las operaciones de ejecución del presupuesto del Estado y de sus modificaciones, y operaciones de tesorería, y otras que se consideran de interés general.
- b) La IGAE publica anualmente un resumen de los principales estados y documentos que conformen la Cuenta General del Estado y de la Cuenta de la AGE.
- c) En el ámbito de la Administración General del Estado, el Interventor General del Estado elaborará trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos legales para el pago de las obligaciones de la AGE, que incluirá el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

3. Publicaciones en el ámbito de la contabilidad nacional

- a) Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado. Publicación estadística que muestra la estructura y evolución mensual de las principales operaciones de ingresos y gastos realizados por el Estado, tanto en términos de caja como en términos de contabilidad nacional. Es la base además de las ruedas de prensa mensuales ofrecidas por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- b) Cuentas trimestrales no financieras de las Administraciones Públicas. Publicación que recoge los principales resultados obtenidos por el conjunto del sector de las Administraciones Públicas en el trimestre de referencia.
- c) Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas. Informe de carácter monográfico, de periodicidad anual, sobre la actividad económica y financiera de las Administraciones Públicas que analiza las operaciones realizadas por el conjunto del sector exclusivamente en términos de la contabilidad nacional (SEC 95).
- d) Cuentas de las Administraciones Públicas. Es una publicación de periodicidad anual, exclusivamente estadística, que proporciona una visión completa de las operaciones realizadas por todos los agentes y por el conjunto del sector Administraciones Públicas. Presenta las cuentas económicas, así como la clasificación funcional del gasto, elaboradas de acuerdo a los criterios de la contabilidad nacional (SEC 95).
- e) Cuentas Regionales. Publicación anual que complementa a las Cuentas de las Administraciones Públicas y que está dedicada de forma exclusiva a desarrollar las operaciones realizadas por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales clasificadas por Comunidades Autónomas y por regiones, respectivamente.
- f) Cuentas de las Empresas Públicas. Es una publicación anual, que proporciona una visión de las operaciones realizadas por las empresas públicas incluidas en el sector institucional de las Sociedades no Financieras. Presenta las cuentas económicas, por sectores institucionales y también por ramas de actividad, elaboradas según los criterios metodológicos del SEC-95.

Finalmente, aunque no se trate de una publicación, tiene relevancia a efectos de la transparencia la disponibilidad, a través del portal Internet de la Administración presupuestaria, de la información del Inventario de Entes del Sector Público Estatal. Este inventario está constituido

por todas las formas jurídicas relacionadas en el artículo 2 de la Ley General Presupuestaria, excepto la Administración General del Estado, e incluye todas las Agencias Estatales constituidas en aplicación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Además se incluyen los entes del Sector Público con legislación específica. Para cada uno de los Entes se proporcionan sus datos generales y postales, la estructura de dominio, los datos económico-financieros más significativos y el régimen de control. Asimismo ofrece el inventario de los Grupos Consolidables Estatales, proporcionando para cada uno de ellos las sociedades estatales que forman parte del perímetro de consolidación. Como información adicional, proporciona información relativa a Otros Entes participados por el Estado: consorcios, empresas y fundaciones, donde figura el Estado, directa o indirectamente, como uno de los componentes de forma minoritaria.

4. Normalización y consolidación contable.

Pero la transparencia no solamente debe centrarse en una mayor disponibilidad de información, tan importante como lo anterior es que esa información sea fiable y comprensible para su destinatario. En esta línea precisamente, la Intervención General de la Administración del Estado ha impulsado diferentes proyectos en el ámbito de la contabilidad pública con los que se pretende en última instancia mejorar la calidad de la información que se viene facilitando a los interesados en la actividad pública, así como los canales de suministro de la misma. A continuación, voy a destacar algunos de los proyectos más relevantes.

La normalización contable se puede definir como la actividad encaminada a emitir unos principios y unas normas que permitan fijar unos criterios generales que deberán seguir los sujetos contables a la hora de registrar las operaciones y presentar la información financiera. La normalización tiene grandes ventajas, pues facilita la comparabilidad de la información contable elaborada por las distintas unidades, añade mayor imparcialidad y objetividad al eliminar o reducir la necesidad de realizar interpretaciones por parte del sujeto contable y, en definitiva, genera transparencia, pues al estar armonizados los criterios contables utilizados los usuarios tendrán más facilidad para conocer e interpretar la información que reciben.

En el marco del objetivo de la normalización contable, es preciso destacar que la IGAE promovió la elaboración del nuevo Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) que ha sido aprobado en abril de 2010 y se ha empezado a aplicar en

el ámbito del sector público estatal a partir del 1 de enero de 2011.

Las razones que determinaron la preparación del PGCP fueron las siguientes:

- En primer lugar, la necesidad de armonizar la contabilidad pública española con los criterios incluidos en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
- En segundo lugar, debo destacar la necesidad de seguir manteniendo el objetivo de la armonización de la contabilidad pública con la contabilidad empresarial en España.

En cuanto a la aplicación del PGCP en las distintas Administraciones Públicas, el mismo ha sido objeto de aplicación obligatoria para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal a partir del 1 de enero de 2011. Siguiendo la misma línea que el anterior Plan General de Contabilidad Pública de 1994, la aplicación del PGCP en el ámbito de las Comunidades Autónomas requerirá la aprobación de la correspondiente norma de dichas Administraciones. De esta forma, en el ámbito del sector público autonómico, lo más probable es que la implantación del PGCP en las Administraciones Públicas autonómicas se produzca de una forma paulatina en los próximos años (2012 - 2014). En este punto entiendo que ante la necesaria aplicación general del mismo marco de normalización contable es tarea pendiente el establecimiento vinculante de un único Plan para todo el sector público.

En el caso de las Entidades Locales, corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la IGAE, la aprobación del Plan General de Cuentas para las entidades locales conforme al PGCP. Por ello, aunque ha transcurrido poco tiempo desde la implantación del nuevo marco contable local, que fue en enero de 2006, la IGAE ya ha elaborado las nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local que adaptan la contabilidad local al PGCP. Durante este año se está efectuando la tramitación de los informes preceptivos a dichas Instrucciones, esperando que puedan estar aprobadas en el primer trimestre de 2013 y que se apliquen en el sector público local a partir de 1 de enero de 2014.

Por otra parte, también dentro del objetivo de la normalización contable, la IGAE ha impulsado la elaboración de **cuentas anuales consolidadas** en el ámbito del sector

público, dentro del proceso de rendición de las Cuentas Generales de las distintas Administraciones Públicas.

Es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con la normativa contable vigente actualmente en España, las entidades públicas individualmente consideradas deben rendir cuentas de las operaciones que han realizado en el ejercicio, tal como se ha destacado anteriormente. Junto con dicha obligación, también se regula que la entidad matriz de cada uno de los grupos de entidades públicas deben rendir una Cuenta General en la que se integren las cuentas anuales de las entidades que forman parte de cada grupo del sector público.

En relación con este tipo de información, se ha puesto en marcha un proyecto, a iniciativa de la Intervención General, para que las citadas Cuentas Generales se elaboren en los próximos años en términos consolidados y no en términos agregados como se vienen rindiendo actualmente.

En estos momentos se están tramitando los informes preceptivos al Borrador de Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por el que se aprueban dichas Normas de consolidación, estimando que las mismas puedan estar aprobadas durante el año 2013.

En cuanto a la aplicación de dichas Normas de consolidación en las distintas Administraciones Públicas, se considera que se seguirá un procedimiento similar al que se está desarrollando en relación con el PGCP, y al que ya se ha hecho referencia. De acuerdo con dicho procedimiento, en la Orden Ministerial que apruebe las Normas de consolidación se establecerá su aplicación obligatoria para el sector público estatal, en lo que se refiere a la formación de la Cuenta General del Estado, para el ejercicio 2014.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, la aplicación de las Normas de consolidación se efectuará de una forma paulatina a medida que se vaya regulando por las oportunas normas de dichas Administraciones.

En el caso de las Entidades Locales, se deberá establecer su aplicación a partir de que entre en vigor la adaptación del PGCP, que como ya se ha comentado se producirá en el ejercicio 2014. Por tanto, una estimación razonable para la implementación de las Normas de consolidación en el ámbito local podría ser para el ejercicio 2015.

En España, es la IGAE, como centro directivo de la contabilidad pública, el órgano al que corresponde el establecimiento de los principios básicos de la **contabilidad analítica** que deben aplicar las entidades públicas. De

acuerdo con estas funciones que tiene atribuidas, la Intervención General ha desarrollado diferentes actividades con el objetivo final de conseguir una implantación generalizada de sistemas de contabilidad de costes en las entidades integrantes del sector público español.

Asimismo, a principios de 2012 la IGAE se ha dirigido a todos los Organismos del sector público estatal para poner a su disposición el sistema CANOA, a fin de que puedan implantar la contabilidad analítica en sus organizaciones. Como consecuencia de ello, se han recibido en 2012 numerosas peticiones del sistema CANOA, de forma que en estos momentos el sistema CANOA ya está implantado o en proceso de implantación en cerca de 50 Organismos del sector público estatal.

Finalmente, dentro de los proyectos impulsados por la IGAE para cumplir con el objetivo de la transparencia, debo hacer referencia a todas las actuaciones relacionadas con la interoperabilidad entre sistemas de información de la Administración presupuestaria y en general a todas las actuaciones relacionadas con la potenciación de la utilización de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos para la rendición de cuentas.

Se trata de conseguir la propia apertura de los sistemas de información relevantes de la Administración presupuestaria, en materia de presupuestos, contabilidad y control, para su interoperabilidad entre ellos y con otros sistemas ajenos a este ámbito pero propios de las Administraciones públicas, así como el aprovechamiento de dichos sistemas por otras entidades y administraciones públicas.

Una primera manifestación de esta interoperabilidad y apertura de los sistemas de información del ámbito de la Administración presupuestaria, estaría en los sistemas y procedimientos informáticos establecidos para la rendición electrónica de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal de naturaleza administrativa, y de las de naturaleza empresarial y fundacional, tanto para la remisión telemática de las cuentas por las entidades a la IGAE como para su rendición electrónica por parte de la IGAE al Tribunal de Cuentas. En este proceso que presenta varios hitos (comienzos de la rendición informática en el año 2000; perfeccionamiento en el 2005) hay que citar que últimamente, en el año 2011 se ha regulado la rendición informática de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal sometidas al PGCP en el formato XBRL que es un estándar abierto basado en el formato XML que ha sido definido para facilitar la transmisión y análisis de información financiera haciendo que sea utilizable por cualquier persona o entidad, permitiendo la

automatización avanzada de la cadena de suministro de información.

2. LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Es en el contexto internacional tantas veces citado en el que hay que encuadrar las reformas que se están acometiendo en nuestro país, que reflejan el compromiso de España con las exigencias de coordinación que se derivan del marco de estabilidad común de la Unión Europea, en el que han sido dos hitos fundamentales la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en septiembre de 2011, y su desarrollo posteriormente con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera)

Este proceso de mejora de la transparencia a todos los niveles de las Administraciones y de mejora en la capacidad de control en la ejecución presupuestaria a través de las medidas preventivas, correctivas y, en su caso, coercitivas, introducidos por la Ley Orgánica 2/2012, son los elementos necesarios para garantizar la credibilidad en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

La Ley Orgánica refuerza la transparencia financiera en sus tres vertientes: intensificando los requerimientos de información a todas las administraciones, estableciendo los plazos y la forma de remisión de la información a suministrar y previendo su publicación para general conocimiento.

Instrumentación de este principio de transparencia es el artículo 17 de la ley, que atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la emisión de los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (correspondiendo dentro del mismo a la IGAE), para su elevación al Gobierno, y para información sobre el grado de cumplimiento de dichos objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia.

En desarrollo de esta ley y para instrumentar adecuadamente el principio de transparencia establecido en la misma, se acaba de aprobar la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Como se indica en su exposición de motivos, con esta Orden Ministerial se da un paso más en la aplicación del mencionado

principio de transparencia por entender que éste es un instrumento indispensable que permitirá llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales europeas, del conjunto de las Administraciones, con las que España está plenamente comprometida. Ahora bien, el interés por fortalecer el principio de transparencia no responde sólo a dar cumplimiento a una obligación prevista en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sino también a mejorar la credibilidad y confianza en la economía española que cuenta con unas Administraciones Públicas transparentes y fiables.

En resumen, esta Orden tiene la finalidad de garantizar la coherencia de los procedimientos contables, la integridad de los sistemas de recopilación y el tratamiento de datos; todo ello con el objetivo de asegurar que se mantiene la exactitud de la información suministrada y que se permite la verificación de la situación financiera de las Administraciones territoriales.

Las reformas introducidas, por la Ley Orgánica 2/2012 y su desarrollo reglamentario posterior, en aras a fortalecer el principio de transparencia no suponen un punto de partida sino que vienen a reforzar los logros ya conseguidos en materia de transparencia , especialmente en el ámbito de la Administración General del Estado, subsanando las deficiencias detectadas y supliendo las carencias existentes en los sistemas de información y de seguimiento de las cuentas públicas de las administraciones territoriales.

Entre las principales novedades destacan:

- Se va a contar con información económico financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales referida al personal de estas Administraciones Públicas, planes de tesorería y detalle de información de su deuda viva así como de información presupuestaria más completa al introducir información relativa a los marcos presupuestarios, las líneas fundamentales del presupuesto en sus diferentes fases de elaboración, aprobación y ejecución.
- Asimismo, se regula el suministro de información relativa a la aprobación y seguimiento de los planes económicos-financieros, planes de equilibrio y planes de ajuste, así como a los informes de seguimiento de los cuales se dará publicidad. Junto a la publicidad, y con el objeto de profundizar en el cumplimiento del principio de transparencia, se han establecido por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuadros resumen de medidas y síntesis de los datos, con el objeto de facilitar

su homogenización y su supervisión así como la sistematización de su seguimiento con un calendario preciso y sujeto a publicación.

- Finalmente y como dato más interesante por primera vez se exige el suministro y publicación mensual de la información ejecución presupuestaria de las CCAA, tanto en términos presupuestarios como de contabilidad nacional. Este hito nos coloca a la cabeza en comparativa internacional.

También es una novedad la obtención trimestral de información presupuestaria y financiera de nuestras administraciones locales.

En un país como España, con un elevado nivel de descentralización tanto en la prestación de servicios públicos como de descentralización financiera, resulta necesario velar desde el Ministerio de Hacienda y AAPP a que el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios estatales se extienda al resto de las Administraciones Territoriales. La eficacia de la política presupuestaria, en el marco de las políticas macroeconómicas, nos exige que los marcos presupuestarios abarquen las finanzas públicas del país en su integridad.

La transparencia en el proceso de elaboración de previsiones macroeconómicas realistas exige que deba publicarse o al menos estar disponible no solo los datos oficiales sino también las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes en que se basan dichas previsiones.

Siguiendo la línea marcada por la Directiva 2011/85, del Consejo, para reforzar la transparencia en el procedimiento de fijación de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios, la Ley Orgánica de Estabilidad nos exige la necesidad de que en el proceso de elaboración del informe sobre la evaluación de la situación económica que acompaña la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda, que elabora el Ministerio de Economía y Competitividad previa consulta con el Banco de España, haya que tener en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

Sin duda alguna, queda una ardua tarea en el seno del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para registrar, procesar y analizar toda esta información, además de instrumentar el acceso a la Central de información creada por la misma.

Autoridad Fiscal Independiente

En el ámbito de la gobernanza económica y de la consolidación fiscal, se está trabajando en el Ministerio de Hacienda y AAPP en la creación de una Autoridad Fiscal Independiente como elemento de refuerzo de los mecanismos de control y transparencia presupuestarios.

Con la creación del Consejo Fiscal de España se pretende asimismo manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea, continuando el proceso iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de incorporar el paquete de gobernanza económica europea a nuestro ordenamiento jurídico interno.

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, establece como requerimiento general a todos los países de la Unión Europea la necesidad de dotarse de órganos independientes u dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias como elemento esencial para reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario y su credibilidad otorgándoles competencias de supervisión de la aplicación de las normas presupuestarias nacionales.

Por otra parte, con la constitución del Consejo Fiscal de España, se da cumplimiento simultáneamente a las recomendaciones de la misión del Fondo Monetario Internacional sobre España, al Memorándum de entendimiento sobre condiciones de la política sectorial financiera (MoU) y a la Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2021 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, en cuyo primer punto se señala que, junto a necesidad de aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto, se establezca una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control con la política presupuestaria, y estime los efectos de la legislación propuesta sobre el presupuesto. Esta medida debe tomarse, tal y como establece la Recomendación del Consejo, en el periodo 2012-2013.

El Gobierno, en la reunión del Consejo de Ministros del pasado día 27 de septiembre, en que señaló las reformas estructurales que va a llevar a cabo en el último trimestre de 2012 y primer trimestre de 2013, anunció la creación de esta figura en el marco del compromiso de consolidación fiscal de las cuentas públicas españolas.

Creo que, para los que trabajamos en el ámbito del control y la auditoría del sector público, es una buena noticia que se den pasos en la dirección que se anuncia, como por otro lado han dado ya otros países de nuestro entorno.

En este sentido considero conveniente señalar que en mi opinión la articulación de las funciones indicadas debe descansar de forma primordial en las estructuras preexistentes y enraizadas en el funcionamiento económico-presupuestario de nuestro país.

La Intervención General, que dispone de los medios organizativos, sistemas y recursos humanos, profesionales, formados y especializados en velar por el cumplimiento, entre otras, de la normativa presupuestaria, deberá jugar, sin duda, un papel relevante, en el desarrollo de las competencias de este Consejo Fiscal Español para que sea eficaz.

III. LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DEL CONTROL PÚBLICO.

Si recuerdan uno de los principios del Código de Transparencia del FMI era la GARANTÍA DE INTEGRIDAD a través del Control Interno y Externo. No es objeto ahora hablar de esta función pero sí de su también necesaria transparencia.

El control económico-financiero del sector público se desenvuelve igualmente en un contexto propio de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. No es ajena a esta realidad la IGAE que, en aplicación del título VI de la Ley General Presupuestaria, sobre el control de la gestión económico-financiera efectuado por la IGAE, y concretamente en virtud de lo establecido en los artículos 159.3 y 165 de dicha ley, aprueba anualmente, mediante sendas Resoluciones, los planes de control financiero permanente y de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas, los cuales integran asimismo los correspondientes a las Intervenciones Generales de la Defensa y de la Seguridad Social.

Como ejemplo concreto la transparencia también en el ámbito del control viene recogida igualmente en los artículos 146.1 y 166.5 de la Ley General Presupuestaria, en virtud de los cuales, se remite al Consejo de Ministros, el Informe de la Intervención General de la Administración del Estado sobre los resultados más relevantes de la ejecución del Plan anual de Control Financiero Permanente y del Plan de Auditorías, de cada ejercicio, cuyo objetivo es ofrecer una visión general del estado de situación de la actividad económico-financiera del sector público estatal, a partir de los resultados más significativos obtenidos en los controles financieros permanentes y en las auditorías realizadas.

Entre estas actuaciones debo volver a mencionar la regulación incluida en el artículo 136.4 de la Ley General Presupuestaria, que se incluyó a propuesta de la IGAE hace ya varios años (1998). De acuerdo con dicho precepto, las entidades del sector público estatal que no tienen obligación de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil, deben publicar anualmente en el Boletín Oficial del Estado, el balance de situación y la cuenta del resultado económico-patrimonial y un resumen de los restantes estados que conforman las cuentas anuales. A estos efectos, la IGAE debe determinar el contenido mínimo de la información a publicar.

De acuerdo con dicha disposición, mediante Resolución de la IGAE de 14 de septiembre de 2009 se reguló el contenido mínimo de la información a publicar en el Boletín Oficial del Estado por las entidades del sector público estatal empresarial y fundacional que no tengan obligación de publicar sus cuentas anuales en el Registro Mercantil, y mediante Resolución de la IGAE de 28 de mayo de 2012 se reguló el contenido mínimo de la información a publicar en el Boletín Oficial del Estado por las entidades integrantes de la Administración Institucional del Estado.

En relación con el citado artículo 136.4, es preciso poner de manifiesto que en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 se ha incluido una disposición por la que se modifica dicho artículo a fin de establecer la publicación junto al resumen de las cuentas anuales a que se ha hecho referencia, el informe de auditoría de cuentas emitido en relación con las cuentas anuales de cada una de las entidades a las que se refiere el citado artículo. Con esta medida, se pretende profundizar en el objetivo de la transparencia, ya que se procederá a publicar para general conocimiento la opinión de los auditores sobre la razonabilidad de las cifras y datos incluidos en las cuentas anuales de las entidades públicas. Esta medida anticipa además desde su regulación en la Ley General Presupuestaria la previsión del artículo 7 del Proyecto de Ley de Transparencia.

Entiendo que en el ámbito del control aún quedan cuestiones pendientes de analizar, de forma no precipitada, en cuanto a la publicidad tanto de los Planes de Control y Auditoría como de los diferentes informes efectuados a lo largo del año, aparte de los ya mencionados de auditoría de cuentas, sin desconocer que se ha advertido a este respecto que uno de los "riesgos" de la transparencia en este ámbito es que podría conducir a una desnaturalización de los procesos de control en cuanto la comunicabilidad de los informes podría conducir a sus autores a practicar una "autocensura" (Michel Gentot).

IV. TRANSPARENCIA FISCAL EN EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

Sin duda el análisis más profundo y detallado del proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, habrá sido objeto de diversas ponencias en estas Jornadas. Por mi parte me referiré de forma directa a las cuestiones que dicho Proyecto relacionan directamente con la gestión económico-financiera y que se desdoblan en dos apartados: el relativo a la “publicidad activa” de la “Información económica, presupuestaria y estadística” (art. 7) y en el Título dedicado al Buen Gobierno, el régimen de “infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria”(art. 25).

1. INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA (ART. 7).

La Exposición de Motivos del Proyecto ya señala que en el Ordenamiento Jurídico español existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación se considera insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento. Por ello, con esta Ley se pretende avanzar y profundizar en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho administrativo así como otros órganos constitucionales y estatutarios.

La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.

La Ley, por lo tanto, dice su Exposición de Motivos, “no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos”.

Señala a este respecto el art. 7 del Proyecto que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título deberán hacer pública la información relativa a los actos de

gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

- a) Todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente y de forma agregada.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

- b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
- c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios. Se entienden incluidas las subvenciones y ayudas reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución.
- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas

en el ámbito de la aplicación de este Título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

- g) Las resoluciones dictadas por la Oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses u organismo autonómico equivalente sobre la compatibilidad de las actividades privadas a realizar por los cargos mencionados en el artículo 3 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado o en la legislación autonómica correspondiente.
- h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales así como de los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento orgánico no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en el artículo 14, apartado 4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado.
- i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

Conviene señalar además que el artículo 11, establece "Límites al derecho de acceso a la información pública", entre los que a mis efectos debo enumerar los siguientes:

1. El derecho de acceso podrá ser restringido cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:
 - Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. (Apartado g)
 - Los intereses económicos y comerciales. (apartado h)
 - La política económica y monetaria. (apartado i)
 - La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. (apartado k)

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

2. INFRACCIONES EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA.

En el Título II (Buen Gobierno) el Proyecto enumera en su artículo 23 los principios éticos y de actuación que las personas comprendidas en su ámbito de aplicación de este Título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas y asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes principios (extracto los relativos a la gestión económico-financiera):

a) Principios éticos:

1º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

b) Principios de actuación:

1º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

2º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

El régimen de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria contemplado en el artículo 25 puede subdividirse en dos grandes apartados: los que estrictamente derivan del incumplimiento de la normativa de gestión presupuestaria (apartados a) a e) y apartado p)) y los que se relacionan con incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012 (apartados f) a o)).

El primer grupo, implica dar carácter de infracción digamos "administrativa" a las consideradas por la Ley 47/2003 en su artículo 177 pero que requerían del ingrediente adicional del "perjuicio a la Hacienda Pública" para su consideración en procedimientos, administrativos o jurisdiccionales, de responsabilidad contable. La nueva situación determinará para los órganos de control la necesaria comunicación al órgano competente de las infracciones detectadas sin necesidad como

ahora de delimitar o valorar el posible perjuicio a la Hacienda Pública.

Artículo 25. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Constituyen infracciones muy graves:

- a) La incursión en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos. (art. 177 Ley General Presupuestaria 1 a) *"Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos"*)
- b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro. (art. 177 Ley General Presupuestaria 1 b) *"Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro"*).
- c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable. (art. 177 Ley General Presupuestaria 1 c) *"Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta Ley o en la de Presupuestos que sea aplicable"*).
- d) La realización de pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, en la normativa presupuestaria equivalente en el caso de administraciones distintas de la General del Estado. (art. 177 Ley General Presupuestaria 1 d) *"Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta Ley"*).
- e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado. (art. 177 Ley General Presupuestaria 1 e) *"No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta Ley y la Ley General de Subvenciones"*).

- f) El incumplimiento deliberado de las obligaciones establecidas en los artículos 12.5 y 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que contravengan lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- h) La no adopción de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- i) La suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- j) La no formulación del plan económico financiero exigido por el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- k) La no presentación del plan de equilibrio exigido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril o la falta de puesta en marcha en plazo.
- l) El incumplimiento deliberado e injustificado de las obligaciones de suministro de información o de justificación de desviaciones en el cumplimiento de medidas y planes previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- m) El incumplimiento deliberado de las medidas de corrección previstas en los planes económico-financieros y de equilibrio previstos en el artículo 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- n) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- ñ) La no atención al requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- o) El incumplimiento de las medidas necesarias para garantizar la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por el Gobierno previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- p) El incumplimiento injustificado de la obligación de rendir cuentas regulada en el capítulo IV del título V de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria.

(art. 177 Ley General Presupuestaria 1 f) *“Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta Ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta Ley”*).

El artículo 27, regula las Sanciones y a nuestros efectos indica que “Por la comisión de las infracciones reguladas en el artículo 25 y las infracciones graves y muy graves reguladas en el artículo 26 se impondrá al infractor una o más de las siguientes sanciones:

- a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
- b) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.
- c) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la pensión indemnizatoria creada por el artículo 10 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981.
- d) La inhabilitación para ocupar ninguno de los cargos incluidos en el artículo 22 durante un periodo de entre 5 y 10 años”.

“Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal” y asimismo, “cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria respecto de las infracciones previstas en el artículo 25, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador”.

Concluye el precepto señalando que “En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 25 conllevará las siguientes consecuencias:

- a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”.

Por último debe tenerse en cuenta que el artículo 28 señala que el órgano competente para ordenar la incoación será:

- a) Cuando el alto cargo tengan la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
- b) Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración General del Estado distintas de los anteriores, o al servicio de otras Administraciones y se trate de las infracciones previstas en el artículo 25, letras f) a o), el órgano competente para ordenar la incoación será el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
- c) Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración autonómica o local en supuestos distintos de los contemplados en la letra anterior, el procedimiento se incoará e instruirá por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

Pero en cuanto al órgano "instructor" en este campo se contempla una excepción ya que mientras en los supuestos previstos en las letras a y b del apartado anterior, la instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá a la Oficina de Buen Gobierno y Conflicto de Intereses regulada en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, sin embargo en el supuesto en el que la infracción estuviera tipificada en el artículo 25, la instrucción corresponderá al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en la actualidad sería la Inspección General del Ministerio).

La excepción se justifica por la necesidad de proteger aspectos de la gestión pública y también cuestiones relativas a personas privadas contra indiscreciones nocivas: la Administración está en posesión de una cantidad de información que concierne por ejemplo a la vida privada de los ciudadanos que hace falta proteger contra la curiosidad malsana y frecuentemente interesada de algunas personas.

En cuanto a los riesgos es cierto que la Administración cree demasiado frecuentemente que existen "buenas razones" para preservar un secreto que sería considerado uno de los atributos del poder en otro tiempo. Las más buenas razones

frecuentemente “escuchadas” serían las siguientes: Los riesgos de paralizar actuaciones administrativas por información dada prematuramente; los posibles conflictos incluso de orden público que pueden derivarse de divulgación de informes; la desnaturalización de las personas de decisión o de control (por ejemplo la comunicabilidad de los informes de inspección o control conduciría a sus autores a practicar una autocensura). También se arguye que el derecho de comunicación puede tener el efecto perverso de impedir a la Administración funcionar normalmente, obligándola de manera sistemática a dar información previa o posterior más que a ejercer sus competencias. En fin es la creencia en un mal uso lo que pone en riesgo las informaciones contenidas en los documentos cuya comunicación se demanda lo que explica más frecuentemente las reservas de la Administración.