

Eva Díaz Álvarez
Auditora

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

El fondo de contingencia en las comunidades autónomas¹

RESUMEN/ABSTRACT:

Una de las novedades importantes que introduce la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se recoge en su artículo 31 “fondo de contingencia” que obliga a las comunidades autónomas y a determinadas entidades locales a incluir en sus presupuestos una provisión para atender posibles gastos imprevistos y no discrecionales. La imprecisión de la Ley en cuanto al importe por el que ha de ser dotado este fondo y al tipo de gastos que pueden financiarse con cargo al mismo puede conducir a un mal uso, utilizándolo en las previsiones iniciales de los presupuestos para enmascarar gastos perfectamente conocidos y previsibles, pero poco atractivos para los ciudadanos.

One of the important innovations introduced by the Organic Law 2/2012, of April 27, of Budgetary Stability and Financial Sustainability, is stated in article 31 “Contingency Fund” which compels the autonomous communities and certain local governments to include in their budget a provision to cover any unexpected and non-discretionary expenses. The vagueness of the law regarding the amount with which this fund must be endowed and the type of expenses that may be funded at its expense can lead to misuse and it could be used in the initial estimates of the budgets to mask well-known and predictable expenses, but unattractive to citizens.

FONDO DE CONTINGENCIA, LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, GASTOS IMPREVISTOS, GASTOS NO DISCRECIONALES
CONTINGENCY FUND, UNEXPECTED EXPENSES, NON-DISCRETIONARY EXPENSES AND ORGANIC LAW BUDGETARY STABILITY AND FINANCIAL SUSTAINABILITY

¹ Una revisión preliminar de este trabajo fue presentada en los X Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo (Sevilla, mayo 2013).

1. INTRODUCCIÓN

El fondo de contingencia se recoge en el capítulo VI de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF) dedicado a la gestión presupuestaria. Constituye una de las novedades importantes que introduce la nueva legislación en materia presupuestaria, ya que obliga a las comunidades autónomas y a las entidades locales a dotar en sus Presupuestos una provisión presupuestaria para atender aquellos gastos que respondan a necesidades imprevistas y no discrecionales.

Así, el artículo 31 de la citada Ley regula el fondo de contingencia en los siguientes términos:

“El Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales² incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que pueden presentarse a lo largo del ejercicio.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias”.

A pesar de que el artículo 31 se refiere también al Estado, la obligación de dotar un fondo de contingencia en los presupuestos de la administración estatal, venía ya recogida en el artículo 50 la Ley 47/2003 General Presupuestaria³:

Artículo 50. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria:

“1.-El presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica “fondo de contingencia de ejecución presupuestaria”, por importe del dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

El fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:

a) Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54.

b) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.

c) Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.

En ningún caso podrá utilizarse el fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.

2. La aplicación del fondo de contingencia se aprobará, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un informe trimestral acerca de la utilización del fondo regulado en este artículo”.

De esta forma, los Presupuestos Generales del Estado incluyen el fondo de contingencia en cada ejercicio como una sección propia (sección 35) y clasificado económicamente en el capítulo 5 del presupuesto de gastos. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2013, el fondo de contingencia dotado asciende a un importe 2.595,46 millones de euros.

2. EL FONDO DE CONTINGENCIA EN LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta ahora, las comunidades autónomas no estaban obligadas a dotar este fondo, aunque algunas sí lo venían incluyendo en sus cuentas públicas (Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, Canarias o el País Vasco).

La LOEPSF no especifica el importe que debe tener este fondo de contingencia (a sensu contrario de la Ley General Presupuestaria, que sí lo fija para el Estado en un 2% de los gastos no financieros), ni tampoco las condiciones para su uso. Son las propias administraciones autonómicas las que, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de regular estos aspectos. Tampoco determina la LOEPSF de forma precisa cuál es el destino que debe darse a este fondo; se limita a decir que “...se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”.

Ante esta imprecisión normativa, surgen varias preguntas: ¿qué tipo de gastos pueden financiarse con

² Se refieren estos artículos a las Diputaciones provinciales, capitales de provincia o de comunidad autónoma y los municipios superiores a 75.000 habitantes.

³ El artículo 50 fue modificado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

cargo al fondo de contingencia? ¿Cualquier gasto con dotación presupuestaria insuficiente? ¿Sólo aquellos gastos que no pudieron ser previstos en la elaboración del presupuesto y por lo tanto carecen de consignación presupuestaria? En definitiva, ¿Qué debemos entender por necesidades no discrecionales y no previstas inicialmente en el presupuesto?

Tras una minuciosa revisión de los Presupuestos Generales para el ejercicio 2013 de las 17 comunidades

autónomas, se ha comprobado que las autonomías no han sido mucho más precisas a la hora de regular el fondo de contingencia. Se extraen las siguientes conclusiones:

1. Todas las comunidades autónomas, a excepción de Castilla León y Navarra, han dotado un fondo de contingencia en cumplimiento del Capítulo VI de la LOEPSF.

Figura 1: Dotación del fondo de contingencia en los presupuestos generales de las comunidades autónomas. Ejercicio 2013 (en millones de euros):



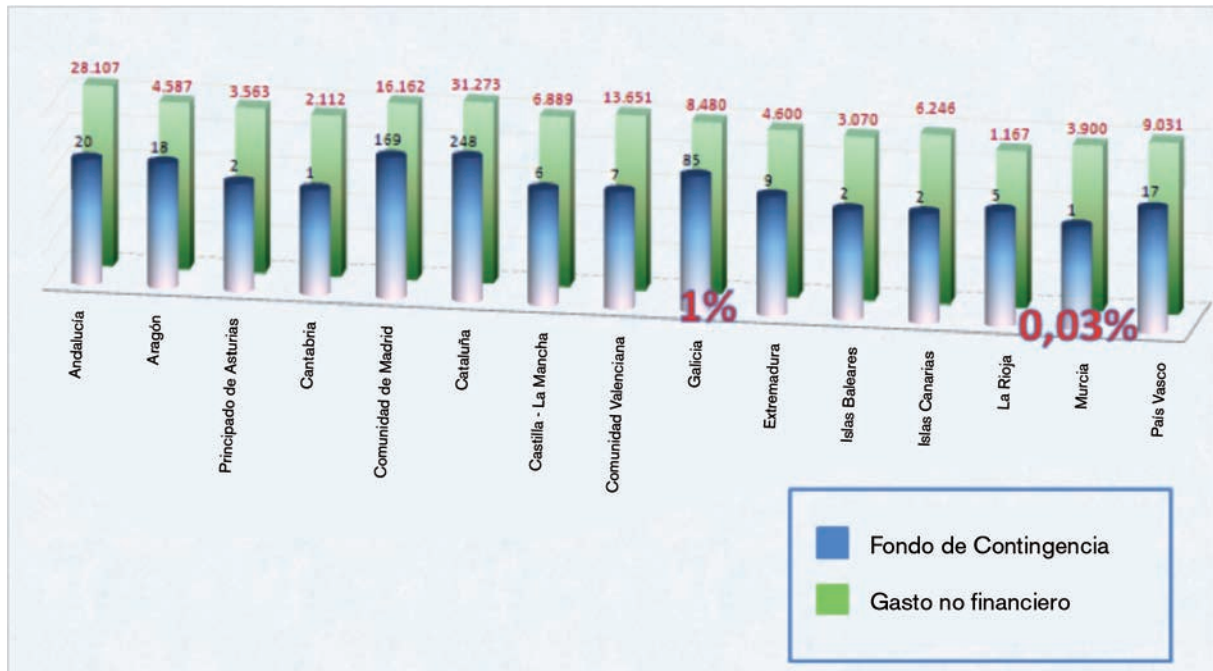
Fuente: Leyes de presupuestos generales para el ejercicio 2013 de las comunidades autónomas.

2. La mayoría de las comunidades han creado el capítulo 5 del presupuesto de gastos para recoger la dotación diferenciada del fondo de contingencia en similitud con el Estado. No obstante, algunas de ellas lo diluyen dentro del capítulo 2 (Principado de Asturias, Comunidad Valenciana e Islas Canarias) o dentro del capítulo 7 (Murcia). La Comunidad de Madrid, sin embargo, lo distribuye entre varios capítulos (2, 6 y 8).
3. El importe que las comunidades autónomas han dotado en 2013 en concepto de fondo de contingencia oscila entre el 0,03% (Murcia) y

el 1% (Galicia) del gasto no financiero de los presupuestos consolidados.

No obstante, excepto las comunidades de Aragón, Madrid, Galicia, Extremadura y País Vasco que limitan la cantidad del fondo a un porcentaje fijo sobre el gasto no financiero de cada ejercicio (de forma similar a la Ley General Presupuestaria), el resto de las comunidades no acotan el importe por el que ha de ser dotado dicho fondo, por lo que la asignación presupuestaria a realizar podría ser desde un euro hasta varios millones de euros.

Figura 2: Dotación del fondo de contingencia e importe del gasto no financiero en los presupuestos consolidados de las comunidades autónomas (en millones de euros).



Fuente: Leyes de presupuestos generales para el ejercicio 2013 de las comunidades autónomas

- En cuanto al destino que ha de darse al fondo de contingencia, tampoco han querido ser muy precisas o claras las comunidades autónomas en el uso de su competencia normativa:

La mayoría se limita a transcribir, sin más detalle, el artículo 31 de la LOEPSF.

Otras comunidades van más allá, e incluso modifican sus respectivas leyes de Hacienda (caso de Castilla La Mancha, Valencia, Galicia, Extremadura y País Vasco), regulando las condiciones de uso del fondo vía modificaciones presupuestarias y el límite temporal del mismo (“...el remanente de crédito que pueda existir al final de cada ejercicio anual en el Fondo de Contingencia no puede incorporarse a ejercicios posteriores”), sin embargo, tampoco especifican de forma pormenorizada qué tipos de gastos han de ser financiados con este fondo.

Esta falta de claridad de la regulación tanto estatal como autonómica, supone un riesgo: las comunidades han registrado en sus presupuestos una cuenta sin destino e importe claramente definido por lo que pueden terminar utilizándolo con cierta arbitrariedad.

La LOEPSF podía haber sido más concreta al regular el fondo de contingencia de las administraciones territoriales. En otros aspectos, la Ley es más precisa cuando

se refiere a las comunidades autónomas en coherencia con la normativa europea (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto Fiscal Europeo). Así, por ejemplo, cuando especifica los casos en que excepcionalmente las comunidades autónomas pueden incurrir en déficit estructural: ...“en caso de catástrofes, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

3. REFERENCIA A EXPERIENCIAS PREVIAS. EL FONDO DE CONTINGENCIA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

En el caso del Estado, el fondo de contingencia se creó mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta el 1 de enero de 2008) con la finalidad de financiar determinadas modificaciones de crédito y, atendiendo a dos tipos de consideraciones.

De una parte, la necesidad de acometer gastos no discrecionales y no previstos en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

Por otro lado, como señalaba la propia exposición de motivos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, dicho fondo representa un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

El Tribunal de Cuentas, máximo órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado, se refiere en algunos de sus informes de fiscalización, al uso que el Estado hace del fondo de contingencia.

Entre ellos, destaca el “Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”. El Tribunal de

Cuentas manifiesta la “falta de rigor y realismo” que existe en los presupuestos generales del Estado cuando se presupuestan los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales.

El máximo órgano fiscalizador constató que en cada uno de los dos ejercicios estudiados se presupuestó un gasto de 14,36 millones de euros para cubrir las necesidades de personal, material y suministros e inversiones de los despliegues en las misiones internacionales cuando su coste final fue muy superior (en 2009 el gasto final fue de 713,55 millones y en 2010 fue de 781,91 millones).

Figura 3: Gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales (en millones de euros).

EJECICIO	GASTO PRESUPUESTADO	GASTO REAL	DIFERENCIA
2009	14,36	713,55	(699,19)
2010	14,36	781,91	(767,55)

Fuente: Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010 (Tribunal de Cuentas ejercicio 2012).

¿Cómo pudo ser posible esto? Explica el Tribunal de Cuentas en su informe, que anualmente se establece una cantidad fija en los presupuestos. Posteriormente y dado que esa cantidad no responde a una estimación real, se recurre a ampliaciones de crédito con cargo al fondo de contingencia. Sin embargo, afirma el supremo órgano fiscalizador que en ningún caso puede justificarse este uso del fondo de contingencia argumentando que son “gastos imprevistos” ya que “como se ha podido analizar la práctica totalidad de las misiones llevadas a cabo en estos ejercicios tuvieron su origen en ejercicios anteriores por lo que su gasto pudo y debió preverse y planificarse”.

De esta forma, el Estado utiliza el fondo de contingencia dotado cada año en los presupuestos generales, para ocultar una parte importante de un gasto, el gasto militar, cuyo volumen real anual no parece agradar a casi nadie y menos aún en tiempos de crisis. Así, el gasto presupuestado cada año aparenta ser más bajo de lo que es en realidad.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Tribunal de Cuentas en su informe, el coste de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales durante los ejercicios 2009 y 2010 que realmente se realizó, fue 50 veces superior al presupuestado inicialmente.

4. CONCLUSIONES

La dotación, gestión y utilización del fondo de contingencia, son cuestiones importantes y que pueden ser polémicas. Como gastos imprevistos que pudieran aplicarse a este fondo, pueden considerarse aquellos que cumplieran las tres condiciones siguientes:

1. Que surjan a lo largo del ejercicio y no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente.
2. Que no hayan podido ser previstos ni planificados a la hora de elaborar los presupuestos (de ahí su carácter de imprevisto) y por lo tanto carecen de consignación presupuestaria.
3. Que la Administración no tiene capacidad de decisión sobre los mismos (de ahí su carácter no discrecional).

El ejemplo típico serían las catástrofes naturales.

Para evitar un mal uso del fondo de contingencia consecuencia de presupuestos de gastos poco realistas con intenciones partidistas, las comunidades autónomas deberían regular con más precisión y detalle en sus respectivas leyes de Hacienda, tanto el importe como el destino de dicho fondo.

La falta de regulación específica conlleva el riesgo de que el importe dotado en este fondo sea utilizado por

las administraciones territoriales como un colchón para financiar gastos conocidos y que perfectamente pudieron preverse con la antelación suficiente para ser aprobados en las leyes de presupuestos anuales, pero que por diversos intereses no fueron incluidos en las mismas o,

en su caso, sí formaron parte, pero con una dotación presupuestaria claramente insuficiente y poco realista.

Los OCEX deben controlar la dotación del fondo de contingencia y sobre todo el uso que del mismo están haciendo las administraciones correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, (2013): *“Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas-2013-“*.

Tribunal de Cuentas, (2012): *“Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales. Ejercicios 2009 y 2010”*.

Leyes de Presupuestos Generales de las 17 Comunidades Autónomas para el ejercicio 2013, (2012).