



# **XXII Encuentro de Economía Pública**

*Santander, 5 y 6 de febrero de 2015*

## *Contingencia, estabilidad presupuestaria y estabilización económica*

**EVA DÍAZ ÁLVAREZ**

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

**ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA\***

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

GEN-Universidad de Vigo

Palabras clave

Fondo de contingencia, estabilidad presupuestaria, déficit, deuda, estabilización económica

Keywords

Contingency fund, budgetary stability, deficit, debt, economic stabilization

JEL codes: H68, H74, H83

### **RESUMEN**

En el trabajo se analiza el fondo de contingencia como uno de los instrumentos de gestión presupuestaria que ha introducido, con carácter general, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se estudian su papel y sus funciones, distinguiéndolo claramente de otros instrumentos y, en particular de los llamados fondos de estabilización. Tras describir su regulación básica, se presentan los principales datos y algunas cifras para las comunidades autónomas. Hasta el momento, el fondo de contingencia –y más aún los fondos de estabilización, donde existen- adolecen de varias imperfecciones que debilitan su eficacia potencial. El trabajo también expone algunos retos para los órganos de control externo en esta materia.

\* Autor de contacto: [robertofll@sindicastur.es](mailto:robertofll@sindicastur.es)

## **1. INTRODUCCIÓN**

La profunda crisis económica y financiera internacional que comenzó en el verano de 2007, agravada en la Eurozona y en España, ha conllevado un nuevo paradigma de reglas fiscales y novedosos procedimientos de gestión pública, entre los que cabe destacar la nueva y estricta normativa de estabilidad presupuestaria. Desde la reforma constitucional de 2011 hasta la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), sin olvidar las nuevas normas europeas en la materia y el restrictivo marco general de ingresos y gastos públicos, se han sucedido notables cambios de estructura en los presupuestos, incluyendo todas las fases del ciclo que comienza con su planificación, prosigue con la aprobación y culmina con el control posterior por parte de los órganos de control externo (OCEX). Sin embargo, a pesar del enorme interés y la rabiosa actualidad del encaje entre descentralización y desempeño presupuestario y financiero, el análisis integral del ciclo presupuestario ha merecido siempre una menor atención en los estudios académicos y también en los informes de auditoría pública.

El fondo de contingencia (en adelante, FC) que se recoge en el capítulo VI de la LOEPSF, dedicado a la gestión presupuestaria, viene a incidir en una planificación presupuestaria más rigurosa. Constituye uno de los instrumentos más importantes que introduce la nueva legislación, ya que obliga a dotar en los presupuestos públicos una provisión para atender gastos que respondan a necesidades imprevistas y no discrecionales.

El objetivo de este trabajo es analizar el papel del FC en el exigente marco general de estabilidad presupuestaria, distinguiéndolo claramente de otros instrumentos y, en particular de los llamados fondos de estabilización económica. En la sección 2 se delimitan los conceptos de contingencia y estabilización. En la sección 3 se describe la regulación básica del FC tras la LOEPSF. La sección 4 presenta los principales datos y algunas cifras del FC en las comunidades autónomas (CCAA) en sus dos primeros ejercicios de aplicación. La última

sección del trabajo presenta las principales conclusiones y enumera una serie de retos para el control externo.

## 2. CLARIFICANDO CONCEPTOS

La veracidad de las previsiones económicas es un elemento crucial, si no el primero, para llevar a cabo una presupuestación eficiente (Fernández Llera, 2014). Con todo, hay situaciones que por su naturaleza son de carácter imprevisible o, aun siéndolo, su impacto es de tal magnitud que hace inviable su afinada presupuestación. El tratamiento paliativo para unas y otras debe ser también distinto y debe quedar delimitado con claridad. El Consejo de Estado (2012), cuando emitió su opinión sobre el proyecto de LOEPSF, tuvo muy clara esta distinción, dictaminando que “el marco normativo [ley de estabilidad presupuestaria de 2001] se completaba con diversas previsiones relativas a los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis, tanto si se daban *inesperadamente a lo largo del ejercicio* (creación del fondo de contingencia), como si se trataba de crisis *apreciables ya en el momento de elaborar los presupuestos*, en cuyo caso éstos podrían presentarse en posición de déficit, a condición de que se acompañasen de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio en los tres ejercicios siguientes”. En una línea muy similar, aunque el contexto institucional es bien diferente, se ha manifestado el contralor general del Estado de Nueva York en varios de sus informes y declaraciones públicas, advirtiendo de que los fondos “de reserva” deben estar dedicados a compensar dificultades económicas repentinas, pero no debe ser su finalidad la de cubrir las consecuencias de una defectuosa planificación presupuestaria<sup>1</sup>.

Un FC trata de acotar ex ante las modificaciones presupuestarias que puedan surgir durante el ejercicio económico. En puridad, el FC estaría destinado a atender gastos

---

<sup>1</sup> Entre otros documentos, puede consultarse la nota de 6 de agosto de 2013 (<http://osc.state.ny.us/press>) y, con mayor detalle, el manual de aplicación (Division of Local Government and School Accountability, 2010).

imprevistos, evitando que algunas situaciones sobrevenidas alteren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y gasto.

De otro lado, un fondo de estabilización económica o fondo de reserva o, en terminología inglesa, un *rainy day fund*, trata de actuar como mecanismo de aseguramiento frente a crisis o recesiones económicas severas que debiliten estructuralmente los ingresos públicos e incrementen los gastos por estabilizadores automáticos, generando así un déficit público de importante magnitud<sup>2</sup>. El fondo de estabilización opera al mismo tiempo como freno a la deuda futura y como elemento de “suavización fiscal”. En el primer caso porque anticipa que el gobierno en cuestión no se verá obligado a recurrir en exceso al endeudamiento para seguir financiando los servicios públicos fundamentales. En el segundo porque también contribuye a evitar una excesiva subida de la presión fiscal con el objetivo de compensar la caída automática de ingresos. Además, a diferencia del FC (que en realidad no es un “fondo”, sino un límite de gasto), el fondo de estabilización sí puede materializarse en una cartera de valores y activos financieros que puedan generar ingresos por intereses<sup>3</sup>. En suma, se estaría forzando por ley una política fiscal contracíclica, consistente en equilibrar presupuestos a largo plazo. Todo ello emite una positiva señal de solvencia a los mercados financieros y a las agencias calificadoras, ya que introduce un elemento de certidumbre sobre la sostenibilidad futura de las finanzas públicas.

El fondo de estabilización puede ser una buena alternativa a las reglas fiscales más estrictas, manteniendo su filosofía y ventajas, pero permitiendo una mayor flexibilidad a la hora de atender necesidades futuras de gasto, ya sean causadas por fases recesivas del ciclo (por ejemplo, en materia de prestaciones por desempleo), debidas a severas crisis financieras (Barr, 2012) o por circunstancias sociodemográficas concretas (gastos sanitarios, en atención

---

<sup>2</sup> Balassone, Franco y Zotteri (2007) analizan la potencialidad de este instrumento para el caso de la Unión Europea. Por su parte, Rodríguez Tejado (2009) repasa normativas y resultados de los *rainy day funds* en los gobiernos estatales de Estados Unidos. Un enfoque más divulgativo lo ofrece Senserrich (2014).

<sup>3</sup> En España se puede citar como ejemplo más significativo el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyos intereses se acumulan a la dotación global (Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social). Por su parte, la LOEPSF también prevé que el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva (artículo 32.2).

a la dependencia o en pensiones, por efecto del envejecimiento de la población). Nótese que todos estos conceptos de gasto son *previsibles*, aunque no exactamente *cuantificables*, frente a los conceptos que podría cubrir el FC, cuya característica básica es la de ser imprevistos<sup>4</sup>. La regla no es exacta y aun quedarían muchas zonas grises y supuestos en los cuales no estaría tan claro el recurso al FC o al fondo de estabilización.

Si se opta por establecer un fondo de estabilización, la cuestión de su dotación concreta debe ser analizada desde una óptica de racionalidad económica. Lo más sensato parecería nutrirlo con aportaciones anuales obligatorias y automatizadas, derivadas de ingresos cíclicos obtenidos por encima de lo previsto o por un superávit liquidado en cada ejercicio económico. A la inversa, se podrían retirar importes acumulados en el fondo de estabilización cuando la situación económica sea objetivamente de recesión o de bajo crecimiento, para lo cual habría que definir un criterio exacto de evolución del PIB o de la tasa de empleo. Otra posibilidad pasaría por permitir a las Administraciones Públicas con niveles muy bajos de deuda viva (de nuevo, habría que acordar un umbral de referencia) constituir su fondo de estabilización con cargo a nuevo endeudamiento, de tal forma que aumentaría su deuda bruta, pero no la deuda neta, lo cual no pondría en peligro la sostenibilidad.

Un problema añadido de los fondos de estabilización viene dada por su escasa aceptabilidad política y ciudadana, dado el elevado coste de oportunidad que conllevan, ya que retienen recursos que bien podrían dedicarse a la financiación de inversiones productivas o a la amortización de deuda viva. Como señalan Hernández de Cos y Pérez (2014), los votantes actuales con cierta “miopía” pueden castigar este tipo de figura presupuestaria si interpretan que el gobierno sacrifica necesidades reales del presente por una ejecución de inciertos gastos futuros.

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de contingencia, sin salir del ámbito sanitario, podría ser una epidemia sobrevenida, a la que se debe hacer frente con nuevos tratamientos y vacunas, en cuyo caso el uso del FC estaría perfectamente justificado.

En el caso español, el fondo de estabilización no tiene apenas tradición. En primer lugar porque la realidad constitucional y política no ha sido muy proclive, al menos hasta el momento, a su implementación. En segundo lugar porque se puede llegar a cuestionar si los gobiernos subcentrales deben participar en la política de estabilización económica, en lugar de que esta sea una competencia genuinamente estatal<sup>5</sup> (una opción intermedia pasaría por la dotación de un fondo único, pero dotado entre la Administración Central y las CCAA). En tercer lugar, por la controversia acerca de su posible imposición general en el marco de una ley estatal –la LOEPSF- y, yendo incluso más allá, si sería factible que esa misma legislación estableciese una cuantía concreta. Sobre esto último, no obstante, facilita la interpretación el hecho de que la LOEPSF ya contemple que “los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública” (artículo 12.5) y que el superávit de liquidación se deba destinar a reducir el nivel de endeudamiento neto (artículo 32.1). En cuarto lugar –y esto parece menos discutible- todo el proceso de dotación debería estar supervisado por los OCEX y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las recientes reformas acometidas en la legislación presupuestaria y hacendística de algunas CCAA muestran algunos ejemplos de fondos de estabilización (aunque puede variar su denominación concreta), si bien su recorrido es aún muy escaso. Como muestra se señalan las siguientes:

- Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: crea el “Fondo de Reserva para Deuda”, cuya finalidad es disminuir el endeudamiento neto de la comunidad autónoma, dotándose con cargo a ingresos obtenidos por encima de lo inicialmente previsto y/o con superávit (en realidad, es lo que ya prevé la LOEPSF en sus artículos 12.5 y 32.1, respectivamente).

---

<sup>5</sup> Para una revisión de argumentos, puede seguirse a Fernández Llera y Morán Méndez (2008).

- Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria (Cataluña): constituye el “Fondo de reserva”, integrado por el excedente de los ejercicios en los que los ingresos superen la tendencia de los ingresos estructurales, cuyo destino podrá ser a “cancelar deuda o a evitar (sic) nuevas operaciones de crédito”.

### **3. REGULACION DEL FONDO DE CONTINGENCIA**

El fondo de contingencia se recoge en el artículo 31 de la LOEPSF. Constituye una de las novedades importantes en materia de gestión presupuestaria, junto al plan presupuestario a medio plazo (artículo 29), el límite de gasto no financiero (artículo 30) y las reglas de destino del superávit presupuestario (artículo 32). El FC obliga a las CCAA y a las entidades locales (EELL) de mayor tamaño<sup>6</sup> a incluir “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 LOEPSF es, en este punto, respetuosa con las competencias de CCAA y EELL, toda vez que remite a la normativa respectiva la regulación de la cuantía y las condiciones de aplicación del FC.

Con respecto al tradicional régimen de cambios en el presupuesto durante la fase de ejecución, el FC añade certidumbre, ya que si su dotación es suficiente y atinada, podrá anticipar –obviamente, nunca de forma certera- el volumen de modificaciones presupuestarias. El gasto no se ejecuta directamente con cargo al FC, sino que es preceptivo tramitar la oportuna modificación presupuestaria, a través de ampliaciones de crédito, créditos extraordinarios y suplementos de crédito o incorporaciones de crédito, de forma que se

---

<sup>6</sup> Las incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 (municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma y los que tengan población igual o superior a 75.000 habitantes) y 135 (provincias) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Como es lógico, las restantes EELL pueden dotar su propio FC, pero no es obligatorio.

minore el FC y se dote de consignación la partida con cargo a la cual haya de realizarse el gasto.

El FC no es una novedad normativa absoluta, puesto que ya había sido creado para el ámbito estatal en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. En el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se concreta su instrumentación, refiriendo a “necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito” y estableciendo una cuantía fija equivalente al “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”. En su literalidad, el FC en el ámbito estatal lo es “de ejecución presupuestaria”, dejando el legislador bastante clara su intención al habilitar este instrumento. Para las EELL el FC está destinado a atender “necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente”, ampliando así la escueta definición que ofrece la LOEPSF<sup>7</sup>.

Los presupuestos incluyen el FC en cada ejercicio dentro del presupuesto de gastos y, más en concreto, dentro de las operaciones no financieras y, por lo tanto, dentro del límite del gasto no financiero aprobado antes del comienzo del ejercicio. De este modo, se trata de garantizar que las necesidades inaplazables que surjan, de carácter no discrecional y para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, puedan ser atendidas, sin que ello implique la superación del límite del gasto no financiero y, en consecuencia, el incumplimiento de las demás reglas de estabilidad presupuestaria. Como señala De Diego Alonso (2014), “de nada sirve establecer un límite de gasto no financiero que debe respetarse en la aprobación de los presupuestos, si paralelamente la normativa contempla figuras o

---

<sup>7</sup> Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.



instrumentos que permitan que su importe pueda ser superado a lo largo del ejercicio o una vez finalizado éste”.

En los Presupuestos Generales del Estado<sup>8</sup>, el FC ya se venía imputando en el capítulo 5 (en la clasificación por programas, dentro del grupo de programas 929, dedicado a imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución). De forma homogénea, en los presupuestos de las EELL<sup>9</sup> correspondientes al ejercicio 2015 y siguientes, el FC se recoge también en el nuevo capítulo 5 (artículo 50, concepto 500).

Una precisión adicional es necesaria. Curiosamente, la LOEPSF no contempla ninguna medida correctiva ni coercitiva para las CCAA o las EELL que no doten un FC suficiente. Claro que, quizás no fuese muy apropiado recogerlas, habida cuenta de que el artículo 31 de la LOEPSF no prevé ninguna cuantía exacta ni un uso determinado de este instrumento de gestión presupuestaria, más allá de un enunciado genérico y la remisión a la normativa autonómica y local. Una regulación más estricta –y probablemente más eficaz- podría pasar por establecer una cuantía mínima para el FC en el artículo 31 de la LOEPSF (por ejemplo, un porcentaje de los gastos no financieros) y, en coherencia, prever alguna medida correctora o coercitiva para el caso de incumplimiento. Las CCAA y EELL podrían alegar una invasión de su autonomía financiera, si bien algo parecido hace ya la propia LOEPSF (artículo 25 y disposición final sexta) cuando establece una cuantía concreta para el depósito que debe constituir la Administración Pública responsable en caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica

<sup>9</sup> Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

<sup>10</sup> La constitucionalidad de los límites al déficit y la deuda de CCAA y EELL, así como la compatibilidad de su autonomía financiera con la normativa general de estabilidad presupuestaria, ha sido ya ratificada por el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias (por todas, SSTC 31/2010, 134/2011 y 120/2012). Desde 2011, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española aún deja menos lugar a la duda. Con todo, el Tribunal Constitucional tiene pendiente de resolver un recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Gobierno de Canarias, contra determinados preceptos de la LOEPSF (BOE de de 9 de marzo de 2013).

Finalmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tampoco tipifica infracción alguna en materia de gestión económico-presupuestaria (artículo 28), ni contempla sanciones (artículo 30) para los altos cargos o asimilados que incumplan su deber de ordenar la dotación de un FC. Todo ello puede que contribuya a explicar, aunque sólo sea en parte, la tardía y escasa dotación del FC registrada hasta el momento en las CCAA, como se verá en la siguiente sección del trabajo.

#### 4. EL FONDO DE CONTINGENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya se ha comentado, hasta la entrada en vigor de la LOEPSF, las CCAA no estaban obligadas a dotar un FC de forma separada, si bien algunas (Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, Canarias o País Vasco) ya venían incluyendo algún concepto homólogo dentro de sus programas para acciones no programadas (Díaz Álvarez, 2013).

Millones €	FC*		Variación	Gasto no financiero (GNF)		FC/GNF	
	2013	2014		2013	2014	2013	2014
<b>Total CCAA (capítulo 5)</b>	<b>403,2</b>	<b>394,2</b>	<b>-2,23%</b>	<b>141.759,3</b>	<b>139.177,9</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,28%</b>
<b>Total CCAA (todos los capítulos)</b>	<b>603,6</b>	<b>425,8</b>	<b>-29,47%</b>	<b>141.759,3</b>	<b>139.177,9</b>	<b>0,43%</b>	<b>0,31%</b>
Andalucía	20,0	20,0	0,00%	24.104,8	23.319,8	0,08%	0,09%
Aragón	18,3	23,1	25,92%	4.146,0	4.193,4	0,44%	0,55%
Principado de Asturias	2,0	2,0	0,00%	3.530,4	3.531,5	0,06%	0,06%
Illes Balears	2,3	2,9	30,47%	3.091,7	3.162,4	0,07%	0,09%
Canarias	12,0	11,7	-2,42%	6.437,2	6.452,4	0,19%	0,18%
Cantabria	1,4	1,2	-10,98%	2.112,2	2.151,8	0,06%	0,06%
Castilla y León	--	--	--	7.675,8	7.675,7	--	--
Castilla-La Mancha	5,6	7,2	29,54%	6.167,4	6.103,0	0,09%	0,12%
Cataluña	250,0	45,0	-82,00%	24.817,8	22.733,8	1,01%	0,20%
C. Valenciana	6,5	7,0	7,31%	12.503,2	13.118,8	0,05%	0,05%
Extremadura	9,1	9,1	0,00%	4.026,6	4.104,1	0,23%	0,22%
Galicia	85,0	105,0	23,51%	8.425,4	8.336,4	1,01%	1,26%
Madrid	168,7	170,6	1,13%	16.161,7	16.215,1	1,04%	1,05%
Murcia	1,0	1,6	60,00%	3.932,1	3.958,6	0,03%	0,04%
Navarra	--	1,0	--	3.384,5	3.382,8	--	0,03%
País Vasco	16,7	16,2	-2,87%	10.111,3	9.602,2	0,17%	0,17%
La Rioja	5,0	2,0	-60,00%	1.131,3	1.136,1	0,44%	0,18%

\* Las celdas sombreadas indican las CCAA que contabilizan su FC fuera del capítulo 5 del presupuesto.  
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013, 2014).

Tras una revisión de las leyes y los estados numéricos de los presupuestos generales de las 17 CCAA para el ejercicio 2014, se constata en primer lugar un elevado grado de dispersión normativa, así como una diversidad de cuantías, aunque con el común denominador de su escaso volumen. Las conclusiones más relevantes son las siguientes:

- Todas las CCAA, excepto Castilla y León, han dotado un FC en 2014, en cumplimiento de la LOEPSF<sup>11</sup>.
- La dotación total por FC incluido en el capítulo 5 del presupuesto de las CCAA en 2014 asciende a 394 millones de euros, lo que supone un 0,28% del gasto no financiero y una reducción del 2,23% con respecto a 2013. Si se toman todos los capítulos del presupuesto que recogen conceptos homólogos, la caída interanual es muy superior (-29,47%), sobre todo por el cambio contable en la Comunidad de Madrid (en 2014 el FC pasa al capítulo 5) y la fuerte reducción (-82%) en Cataluña.
- También con respecto a 2013, el FC se ha incrementado en la mayor parte de las CCAA. Sólo 5 de ellas han reducido el importe de su respectivo FC.
- El importe del FC en las CCAA que lo han dotado en 2014 oscila entre un 0,03% (Navarra) y un 1,26% (Galicia) del gasto no financiero de los presupuestos consolidados, cifras exiguas que ponen en peligro la propia eficacia de este instrumento y, en todo caso, muy lejanas del umbral del 2% del gasto no financiero que exige la ley para el ámbito estatal. Cabe reseñar que sólo 5 CCAA tienen establecidas por ley autonómica una cuantía concreta para su FC, mientras que las restantes CCAA no acotan su importe. Así, Aragón impone un mínimo equivalente al 0,5% del gasto no financiero de cada ejercicio, Galicia lo eleva hasta el 2% del total de los recursos propios para operaciones no financieras y la Comunidad de Madrid lleva

---

<sup>11</sup> En la Comunidad Foral de Navarra se suman 240,7 millones de euros para 2013 y 81 millones de euros para 2014, correspondientes en ambos casos al “Fondo de prórroga”. Se trata de una partida creada específicamente con ocasión de la prórroga para esos dos ejercicios, la cual actúa como saldo de cierre del presupuesto y cuya naturaleza no permite su asimilación a ningún otro concepto presupuestario (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

ese umbral básico al 1% del gasto total aprobado. Por el contrario, Extremadura establece un tope máximo del 2% del total de gastos no financieros y en el País Vasco su “crédito de pago global” no podrá superar el 5% del importe total de los créditos de pago<sup>12</sup>.

- A la hora de contabilizar el FC, las CCAA utilizan en su mayoría el capítulo 5 de la clasificación económica del presupuesto de gastos. Sin embargo, algunas CCAA lo diluyen dentro del capítulo 2 (Principado de Asturias y Canarias) o dentro del capítulo 7 (Murcia). El País Vasco lo distribuye entre los capítulos 6 y 7, bajo la citada denominación de “crédito de pago global”.

En lo que respecta al destino que ha de darse al FC, las CCAA tampoco han querido ser muy precisas, limitándose en la mayor parte de los casos a transcribir o incorporar, con poco detalle adicional, el tenor del artículo 31 de la LOEPSF. En última instancia, significa considerar como “necesidades de carácter no discrecional y no previstas” a casi cualquier gasto que pueda surgir durante la ejecución presupuestaria, excepto los que deriven de decisiones discrecionales y que carezcan de cobertura presupuestaria. En la práctica, por ejemplo, se están financiando conceptos y programas de naturaleza tan distinta como unas obras de emergencia, una amortización de deuda o un mayor gasto ordinario de funcionamiento en un determinado servicio.

Sí resulta más alentador, en términos de transparencia, el hecho de que algunas CCAA (Aragón, Cantabria, Extremadura y Galicia) establecen la obligación de remitir a los

---

<sup>12</sup> Las respectivas leyes, con el artículo exacto entre paréntesis, son las siguientes:

- Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón (15)
- Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia (55 bis).
- Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014 (9).
- Ley 5/2007, de 19 de abril, General de la Hacienda de Extremadura (66 bis).
- Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (20).

respectivos parlamentos autonómicos un informe trimestral sobre la aplicación del FC del trimestre inmediatamente anterior.

En un ámbito diferente, el Tribunal de Cuentas se ha referido en algunos de sus informes al mal uso que el Estado hace del FC. Entre ellos, destaca la fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales (Tribunal de Cuentas, 2012), donde se manifiesta la “falta de rigor y realismo” que existe en los Presupuestos Generales del Estado sobre esta materia. El supremo órgano fiscalizador constata 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, suministros e inversiones de los despliegues en las misiones internacionales. Sin embargo, su coste final fue muy superior, alcanzando en 2009 la cifra de 713,55 millones de euros y en 2010 los 781,91 millones de euros. El propio Tribunal de Cuentas explica que anualmente se establece una cantidad fija en los presupuestos, la cual no responde a una estimación real, por lo que es necesario recurrir a ampliaciones de crédito con cargo al FC. A su juicio, en ningún caso puede justificarse este uso del FC argumentando que no 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”. En definitiva, el Estado está pervirtiendo el uso de un instrumento de gestión presupuestaria como el FC, con el fin de ofrecer una apariencia de austeridad relativa en torno a un gasto importante, el militar, cuyo volumen real anual no parece agradar demasiado y, menos aún, en tiempos de austeridad extrema. El citado informe del Tribunal del Cuentas recomendaba diferenciar claramente las operaciones en curso de las operaciones imprevistas, “procediendo, en el primer caso, a la inclusión de estos costes en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio y continuando con el procedimiento actual de ampliación con cargo

al Fondo de Contingencia, en el supuesto de nuevas operaciones aprobadas con posterioridad a la tramitación de los presupuestos”.

Al hilo de esta cuestión, es igualmente oportuno traer a colación la Proposición de Ley Orgánica sobre el control del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria y la prohibición de utilizarlo para gasto militar, presentada por el Grupo Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso de los Diputados, sólo unos días después de la entrada en vigor de la LOEPSF<sup>13</sup>. En la exposición de motivos de la iniciativa se alertaba de “un uso perverso del Fondo de Contingencia” que, “lejos de atender necesidades urgentes e imprevistas, está siendo utilizado para enmascarar un incremento del Ministerio de Defensa al margen del gasto asignado a él directamente en los Presupuestos Generales del Estado”. La consecuencia era que “la destinación año tras año de dinero del Fondo de contingencia al Ministerio de Defensa está consolidando un aumento de este Presupuesto que toma carácter estructural”. Por tanto, “debería efectuarse este incremento en los gastos del Ministerio de Defensa directamente asignado por los Presupuestos Generales del Estado y no como una necesidad imprevista de las que prevé el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria”. Se cuestionaban también algunos usos “claramente previsibles” e incluso se advertía de que este modus operandi “tiene una incidencia clara y directa en la deuda española” porque es el último recurso para financiar programas de los distintos departamentos ministeriales “porque el Fondo de Contingencia ya había sido agotado por otros gastos militares”. La reforma propuesta –y finalmente retirada antes de su discusión- proponía modificar el artículo 31 de la LOEPSF, añadiendo tres sugerentes puntos:

- En ningún caso el FC podrá ser utilizado para consolidar un incremento presupuestario estructural de un determinado ministerio.
- El FC no podrá ser utilizado para gasto militar, salvo para las operaciones militares imprevistas, aprobadas por las Cortes Generales bajo el amparo de Naciones Unidas.

---

<sup>13</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados*, 15 de junio de 2012.

- El Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados y al Senado un informe trimestral sobre la aplicación del FC.

Volviendo al ámbito de las CCAA, la dotación y la utilización del fondo de contingencia, es una cuestión importante y que puede ser polémica y políticamente costosa. Como gastos imprevistos que pudieran aplicarse a este fondo, pueden considerarse aquellos que cumplieran las tres condiciones siguientes:

- Que surjan a lo largo del ejercicio y no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente.
- Que no hayan podido ser previstos ni planificados a la hora de elaborar los presupuestos (imprevistos) y, por tanto, carecen de consignación presupuestaria.
- Que no se tenga capacidad directa de decisión sobre ellos (no discrecionales).

## **5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

Según el *Diccionario de la lengua española*, una contingencia es la “posibilidad de que algo suceda o no suceda”, una “cosa que puede suceder o no suceder” o simplemente un “riesgo”. Cuando la LOEPSF asimila este concepto a las “necesidades de carácter no discrecional y no previstas”, probablemente esté siendo algo imprecisa, lo cual facilita su hipotética elusión o el incumplimiento. Un acto no discrecional es un acto reglado, sujeto a normas, mientras que una necesidad no prevista, unos imprevistos, son “gastos con los que no se contaba y para los cuales no hay crédito habilitado”, siguiendo de nuevo el *Diccionario*. En definitiva, la utilización del FC es tan amplia como la respectiva entidad disponga en su normativa presupuestaria y de hacienda, si bien algunas cautelas mínimas deberían ser introducidas.

Para empezar, el FC debe ser suficiente para ser eficaz, aun siendo conscientes de que nunca podrá ser del todo atinado. Es cierto que “las previsiones meteorológicas no afectan al

tiempo, aunque las previsiones económicas sí afectan a la economía”, en frase atribuida a Sir John Mason. Esto quiere decir que, si bien las contingencias son imprevistas, por definición, no es menos cierto que si están sujetas a un mayor rigor, siempre será más fácil su cobertura. El cómputo del FC debe partir de criterios realistas y de un análisis solvente de riesgos, en aras de promover la transparencia, facilitar la presupuestación plurianual y garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y gasto, todos ellos principios generales contenidos en la LOEPSF. Llevado al extremo, el mandato del artículo 31 de la LOEPSF se cumpliría con la dotación de un euro, pero obviamente se estaría desvirtuando el FC como instrumento de gestión presupuestaria.

La falta de regulación específica conlleva el riesgo de que el importe del FC sea claramente insuficiente o, aun teniendo una notable dotación, pueda ser utilizado como un colchón para financiar gastos conocidos y que pudieron preverse con antelación suficiente en las leyes de presupuestos anuales. La falta de claridad en la regulación autonómica supone un riesgo, apreciable ya en que las CCAA han registrado en sus presupuestos una cuenta sin destino claramente definido, por lo que pueden terminar utilizando el FC, no ya con discrecionalidad, sino hasta con cierta arbitrariedad. Lo deseable es que hubiese una cierta armonización entre CCAA, probablemente asegurando una dotación mínima, mediante la adopción de un acuerdo vinculante en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Todo ello, en el marco del respeto a lo dispuesto en la LOEPSF y dentro de una revisión general del sistema de financiación autonómica (y local), mejorando la corresponsabilidad sobre decisiones autónomas de gasto adicional.

El control externo no puede ni debe ser ajeno a esta situación. Los OCEX deben fiscalizar la adecuada dotación del FC y, sobre todo, la gestión y el uso que se hace del mismo. Para ello, resulta imprescindible trabajar en estrecha colaboración con el respectivo



órgano de control interno. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar algunos desafíos básicos, cuya envolvente sería la LOEPSF y, en particular, el principio de transparencia:

- Cumplimiento estricto de las exigencias del ciclo presupuestario en cada fase, comenzando por la definición de afinadas previsiones económicas y la aprobación de presupuestos en plazo.
- Mejora de la calidad de la documentación presupuestaria y de la cuenta general.
- Seguimiento más certero de la sostenibilidad financiera de los servicios públicos fundamentales que prestan las CCAA, diferenciando con claridad las contingencias de los gastos derivados del envejecimiento demográfico.
- Delimitación precisa del perímetro de consolidación en términos del SEC-2010, determinando las entidades obligadas a dotar individualmente su propio FC.
- Análisis especial del gasto desplazado –operaciones pendientes de imputar al presupuesto- y de la morosidad con proveedores.

La actual crisis económica, por profunda y duradera que esté siendo, no puede justificar una suerte de “Derecho transitorio” permanente, valga el juego de palabras. El exceso de normativa muchas veces intenta suplir carencias políticas y, en realidad, lo verdaderamente necesario en este ámbito sería un profundo cambio de cultura presupuestaria.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Balassone, F., Franco, D. y Zotteri, S. (2007): “Rainy day funds: Can they make a difference in Europe”, Banca d’Italia, Roma, *Occasional Papers*, 11.

Barr, V. (2012): *A rainy day fund. Why Britain needs a financial sector revenue stabilisation account*, Fabian Society, Londres.

- Consejo de Estado (2012): “Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”, Dictamen 164/2012, [www.boe.es](http://www.boe.es).
- De Diego Alonso, J. (2014): “Conexión y coordinación entre las reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria”, *Crónica Presupuestaria*, 2, pp. 78-124.
- Díaz Álvarez, E. (2013): “El fondo de contingencia en las comunidades autónomas”, *Auditoría Pública*, 61, pp. 69-74.
- Division of Local Government and School Accountability (2010): *Local Government management guide. Reserve funds*, Office of the New York State Comptroller, Albany.
- Fernández Llera, R. (2014): “Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”, *Auditoría Pública*, 62, pp. 35-44.
- Fernández Llera, R. y Morán Méndez, E. (2008): “Reacciones fiscales de las Comunidades Autónomas ante una crisis global”, *Revista Asturiana de Economía*, 42, pp. 57-80.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. (2014): “Reglas fiscales, sistema de financiación y perturbaciones económicas en marcos descentralizados”, *Papeles de Economía Española*, en prensa.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013): “Presupuestos generales de las comunidades autónomas. Año 2013. Resumen ejecutivo”, [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014): “Presupuestos generales de las comunidades autónomas. Año 2014. Resumen ejecutivo”, [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- Rodríguez Tejedo, I. (2009): “The determinants of the structure of rainy day funds”, ponencia presentada en el *XVI Encuentro de Economía Pública*, Granada, 5-6 de febrero.
- Senserrich, R. (2014): “Portándose bien en un mundo federal”, *Politikon*, 2 de mayo, <http://politikon.es/2014/05/02/portandose-bien-en-un-mundo-federal>.

Tribunal de Cuentas (2012): “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales. Ejercicios 2009 y 2010”, [www.tcu.es](http://www.tcu.es).