

ANÁLISIS DEL FONDO DE CONTINGENCIA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Sara ALMAZÁN ISAR



ARA poder analizar y entender el Fondo de Contingencia es necesario hacer una breve remisión del contexto socio-económico en el que nace, indispensable para comprenderlo, al determinar no solo su origen, sino también su desarrollo e implantación en el presupuesto español.

La Unión Europea, y en especial España, sufre de una forma más aguda la grave crisis financiera internacional en el verano de 2007, ante lo cual se llevan a cabo una serie de medidas financieras drásticas y poco populares encaminadas a combatirla, entre ellas, la reforma en el año 2011 del artículo 135 de la Constitución española y la implementación de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, en la que se encuadran nuevas normas europeas, y en concreto, para el

caso español, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Toda esta normativa ha sido tendente a la restricción del marco general de ingresos pero, sobre todo, del gasto público, para lo cual se han producido cambios importantes en la estructura de los presupuestos en todas sus fases: planificación, aprobación, ejecución y control.

Una vez expuesto el contexto, debo continuar enunciando que el Fondo de Contingencia, regulado en el artículo 31 de la LOEPSF, dentro del capítulo VI referente a la Gestión Presupuestaria, incide en la fase de planificación, articulándose como un instrumento que obliga a dotar los presupuestos públicos de una provisión para atender gastos surgidos de necesidades *imprevistas* y *no*

discrecionales en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Destacar que este artículo obliga al Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales (incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Sin embargo, el anterior precepto no fija una cuantía y condiciones mínimas, sino que remite a una posterior regulación por cada administración pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que supondrá a mi entender una deficiencia a la hora de su implementación práctica, como argumentaré posteriormente.

Es por tanto requisito imprescindible que las previsiones económicas se ajusten a la veracidad de la realidad para poder llevar a cabo una elaboración del presupuesto eficiente en la que se sustente el resto de fases del ciclo presupuestario, siendo el Fondo de Contingencia una herramienta ante las posibles modificaciones presupuestarias que puedan surgir durante el ejercicio económico, evitando que algunas situaciones sobrevenidas alteren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y gasto.

Pero según lo visto, ¿podríamos definir el Fondo de Contingencia como un «Fondo de Estabilización Económica» o «Fondo de Reserva»? Estos últimos actúan como mecanismo de aseguramiento frente a crisis o recesiones económicas que debiliten estructuralmente los ingresos públicos e incrementen los gastos, lo que se traduciría en déficit. Es decir, estos fondos actúan como freno a la deuda pública futura y como herramienta de suavización fiscal. Además, cabe destacar que podrían materializarse en una cartera de valores y activos financieros que pueden generar ingresos por intereses. En resumen, los Fondos de Reserva o Fondos Estabilizadores generan certidumbre sobre la sostenibilidad futura de las finanzas públicas, al emitir una buena señal sobre la solvencia de los mercados financieros y a las agencias de calificación de deuda.

Por tanto, siendo puristas debemos responder que un Fondo de Contingencia no es un Fondo de Estabilización o Fondo de Reserva, puesto que estos últimos atienden necesidades *previsibles* de gasto *no exactamente cuantificables*, cualidad que choca frontalmente con la definición recogida en el artículo 31 de la LOEPSF.

Para poder seguir analizando en Fondo de Contingencia, debemos exponer cómo la normativa perfila su figura, para lo cual tenemos que acudir al artículo 12.5 de la LOEPSF, que establece que «los ingresos que se obtengan por encima de los previstos se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública», y al 32.1 de la misma Ley, que fija que el superávit de liquidación se deberá destinar a reducir el nivel de endeudamiento neto. Finalmente, decir que todo el proceso de dotación tendrá que estar supervisado por los organismos de control externos y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Completando la LOEPSF, no podemos dejar de mencionar que el Fondo de Contingencia ya había sido creado en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; sin embargo, el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria limita la herramienta a «necesidades inaplazables, de carácter *no discrecional* para las que no se hiciera en todo o en parte la adecuada dotación de crédito» y establece la cuantía para el Estado del 2 por 100 «del total de los gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus sistemas de financiación».

El Fondo de Contingencia está incluido en el presupuesto de gastos, más concretamente dentro de las operaciones no financieras y por lo tanto dentro del límite del gasto no financiero aprobado antes del comienzo del ejercicio, regulado en el artículo 30 de la LOEPSF. Se trata por ello de asegurar que las necesidades inaplazables que pudieran surgir de carácter no discrecional, y para las que no se hubiera dotado en todo o en parte el crédito, sean atendidas sin superar el límite de gasto no financiero (Regla de Estabilidad Presupuestaria).

Sin embargo, debo destacar que la LOEPSF no establece medidas correctivas o coercitivas contra las comunidades autónomas y entidades locales que incumplan la normativa referente al Fondo de Contingencia, a lo que se suma la falta de regulación y la indeterminación del artículo 31 de la LOEPSF, lo que provoca que en la práctica el Fondo de Contingencia quede al arbitrio de las administraciones respectivas y de su voluntad para establecer normativa autonómica o local. Por todo esto considero el Fondo de Contingencia como una buena herramienta de política financiera, aunque es de vital importancia para mejorar la eficiencia de la misma regular una cuantía mínima común para todas las administraciones y unas medidas coercitivas en caso de su incumplimiento.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la cual, paradójicamente y a pesar de su título, tampoco tipifica ninguna infracción ni establece sanción en referencia a la gestión económica-presupuestaria, lo que va en detrimento de la eficiencia del Fondo de Contingencia como herramienta de política financiera. Considero esta una gran oportunidad perdida no justificable, porque aunque podría considerarse como una intromisión en las competencias de las comunidades autónomas, en la práctica, la LOEPSF, en su artículo 25, sí que establece una cantidad determinada para el depósito a constituir por la administración que incumpla el plan económico-financiero. Todo lo expuesto ha redundado en la práctica en:

- Una escasa regulación: la mayoría de comunidades autónomas no tienen establecida por ley una cuantía concreta para el Fondo de Contingencia, y de entre las que la han fijado, existe gran divergencia; por ejemplo, Aragón, con un importe mínimo de 0,5 por 100 del gasto no financiero; Galicia fija en un 2 por 100 del total de los

TEMAS PROFESIONALES

- recursos destinados a operaciones no financieras, y Madrid, con un 1 por 100 del gasto total aprobado.
- La dotación del Fondo de Contingencia, en el 90 por 100 de los casos, está muy alejada del 2 por 100 establecido para el Estado.
 - En lo referente al destino del Fondo de Contingencia, la mayor parte de la normativa autonómica se limita a transcribir el artículo 31 de la LOEPSF, llegando a considerar «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.
 - Pocas normativas autonómicas establecen la obligación de controlar *a posteriori* el uso del Fondo de Contingencia a través de los respectivos parlamentos.

Destacar que el Fondo de Contingencia en la realidad no es un fondo, sino un límite de gasto que se articula a través de una modificación presupuestaria, en concreto mediante una tramitación de ampliación de crédito, crédito extraordinario y suplemento de créditos, de forma que se reduzca el Fondo de Contingencia y se dote con cargo a la partida a la cual vaya a realizarse el gasto. En resumen, el gasto no se carga directamente contra el citado fondo.

El Tribunal de Cuentas es el órgano encargado de fiscalizar el uso que hace el Estado del Fondo de Contingencia, resaltando en sus últimos informes la mala utilización que se hace de él, en especial en aquellos fondos destinados a las Fuerzas Armadas (FF. AA.), en concreto los relacionados con las misiones internacionales. El Tribunal de Cuentas se refiere a la falta de rigor y realismo que existen en los Presupuestos Generales del Estado en lo referente al Ministerio de Defensa. Anualmente se establece una cantidad fija en los presupuestos, la cual no es realista, por lo que año tras año es necesario recurrir a ampliaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no considera que estos gastos cumplan el calificativo de *imprevistos*, puesto que la mayoría de las misiones llevadas a término podrían haber sido planificadas, por lo que el citado órgano recomienda diferenciar las operaciones en curso de las imprevistas, utilizando exclusivamente el procedimiento de ampliación con cargo al Fondo de Contingencia para las imprevistas surgidas posteriormente a la tramitación de los presupuestos.

No puedo estar más de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, y más a sabiendas de que el gasto de España en Defensa es la mitad respecto a la media de los países de la OTAN y está lejos del 2 por 100 del PIB recomendado. Esta infravaloración del presupuesto provoca que haya que tramitar las citadas modificaciones presupuestarias, las cuales representan aproximadamente el 36 por 100 del gasto final. Señalar que las necesidades que originan estas modificaciones son fundamentalmente los Programas Especiales de Armamento y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Es necesario, por tanto, transmitir a los españoles que si se pretende cumplir con los objetivos asignados al Ministerio de Defensa con el grado de eficiencia y eficacia que exige la Ley General Presupuestaria, es necesario dotar con recursos suficientes el presupuesto de Defensa, lo cual implicaría un cambio destacable en el sentir de la población. Además sería muy conveniente que en las Cortes Generales, donde se discuten los presupuestos según la clasificación orgánica y económica, se cambie esta práctica, y la discusión se realice por programas en base a unos objetivos e indicadores vinculados a estos.

Como conclusiones, me gustaría destacar que:

- Se deben destinar al Fondo de Contingencia los *gastos imprevistos*, siendo estos los que cumplen las siguientes condiciones:
 - Que surjan a lo largo del ejercicio y no puedan demorarse hasta el siguiente.
 - Que no hayan podido ser previstos ni planificados a la hora de elaborar los presupuestos y carezcan de consignación presupuestaria.
 - Que no se tenga capacidad directa de decisión sobre ellos.
- Considero el Fondo de Contingencia una *buena herramienta* de política financiera en aras de realizar una correcta y seria ejecución presupuestaria. Sin embargo, debo puntualizar que el grado de eficiencia obliga a partir de criterios realistas y análisis de riesgos basados en la transparencia y correcta elaboración del presupuesto plurianual, teniendo siempre presentes los objetivos de estabilidad presupuestaria y control riguroso de la deuda pública y el gasto. El Fondo de Contingencia añade certidumbre permitiendo anticipar el volumen de modificaciones presupuestarias.
- Actualmente un *punto débil* del Fondo de Contingencia es la falta de regulación específica, lo que en la práctica se traduce en una insuficiente dotación cuantitativa (especialmente agravada en las administraciones y entes locales) y una utilización del fondo cualitativamente irregular, es decir, uso discrecional, llegando en algunos casos incluso a la arbitrariedad. Es urgente armonizar la dotación mínima y los criterios de utilización del fondo en aras de aumentar la eficiencia de esta herramienta.
- Es necesario mejorar el control externo y realizar una fiscalización adecuada, tanto de la dotación como de la gestión del fondo, en estrecha colaboración con el respectivo órgano de control interno. En particular sería conveniente supervisar:

TEMAS PROFESIONALES

- La buena definición de las previsiones económicas, las cuales constituyen la base de cualquier presupuesto.
 - La armonización y mejora de la calidad de documentación presupuestaria.
- También estimo una buena herramienta complementaria al Fondo de Contingencia la implementación en la normativa española de un *Fondo de Estabilización*, el cual actuaría dentro de la política fiscal contracíclica, al equilibrar los presupuestos a largo plazo, lo que lo convertiría en un elemento importante de certidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, con la correspondiente respuesta positiva a la hora de emitir deuda pública y favorecer la inversión extranjera en España. Debo traer a colación la «gran espada de Damocles» que tiene nuestro país con el sistema de pensiones. La población española cada vez está más envejecida, y con los salarios de la población activa es probable que no se pueda sostener el actual sistema de pensiones. Dicho gasto es previsible, pero no cuantificable exactamente, por lo que, siendo puristas, no podría ir imputado al Fondo de Contingencia, por lo que sería una muy buena herramienta complementaria la creación de un Fondo de Estabilización que permitiese hacer frente a aquellos gastos previsible pero no cuantificables que pongan en peligro la correcta y equilibrada ejecución de los presupuestos.

Para finalizar, destacar la importancia de dotar al *presupuesto del Ministerio de Defensa* de forma realista desde el comienzo del ejercicio presupuestario (dejando de lado la utilización de la vía de modificación como norma general). Como se ha dicho a lo largo de la argumentación, es una exigencia de la transparencia presupuestaria; además evitaría retrasos a la hora de gestionar los recursos públicos y mejoraría la planificación de las necesidades. Todo ello redundaría directamente en la eficiencia y la eficacia de la buena gestión de los fondos destinados a la Defensa. Es hora de superar el «sentimiento de prevención hacia el gasto de Defensa» cuando en la práctica las FF. AA. son la institución mejor valorada del Estado.

