

ADMINISTRACION DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS DE LAS FAS. DIFERENCIAS ENTRE LOS TRES EJERCITOS. POSIBILIDADES DE SU NORMALIZACION

Introducción

Los Fondos de Atenciones Generales (FAGs), que funcionaron para el Ejército de Tierra desde su creación por Orden Ministerial (OM) de 5 de marzo de 1953 (D.O. núm. 54) y para el Ejército del Aire por OM de 31 de mayo de 1955 (B.O.A. núm. 63), permitieron que sus unidades, centros, organismos y establecimientos dispusieran de operatividad y agilidad económicas para poder resolver los problemas que de esta índole se les presentaban.

En la Armada fueron los Fondos Económicos (FF.EE.) los que desempeñaron semejante papel desde fechas muy anteriores y remotas a las indicadas.

Ambos se cifraban en los Presupuestos Generales del Estado y servían para cubrir principalmente los gastos y obligaciones que pudiéramos llamar domésticos y administrativos. El resto de necesidades y consecuentes gastos que se generaban y generan en las unidades, centros, organismos y establecimientos con motivo de su funcionamiento y mantenimiento también se cifraban y cifran en créditos de los Presupuestos, pero son gestionados de forma centralizada y, en la mayor parte de los casos, proporcionados en especie por los servicios logísticos correspondientes.

Sucedía que la gestión de estos Fondos no se ajustaba correctamente a los principios que rigen la actividad económico-financiera del Sector Público establecidos en la Ley General Presupuestaria, lo que detectado por el Tribunal de Cuentas fue puesto en conocimiento del Ministro de Defensa.

Esta situación, de tratamiento especial, no podía continuar por más tiempo. El sistema tenía que desaparecer y, en su lugar, crear y colocar otro que: a) fuera acorde con los tiempos en que vivimos, en el que se asegure en todo momento el empleo eficaz de los recursos financieros; y b) separe todo lo posible la gestión de la administración de estos recursos, descentralizando esta última para dar un máximo de autonomía administrativa a las unidades.

El nuevo sistema que se expone ha sido diseñado por distintos organismos del Cuartel General del Ejército (CGE), y se cree que es fácilmente adaptable a los otros dos ejércitos que ya, en distintos grados de similitud, lo tienen establecido para aquellos conceptos presupuestarios que no son gestionados de forma centralizada.

Es difícil aseverar que el nuevo sistema administrativo que se trata de exponer pueda afectar y despertar el mismo grado de interés en todos los componentes de los ejércitos.

Sin embargo, es incuestionable que es materia de mucha actualidad y su conocimiento se requiere y es de mucha importancia para el normal desempeño de determinados tipos de destinos.

Antecedentes de la finalización de Unidades

No debemos desterrar los FAGs y los FF.EE. sin antes dar, aunque sea breve, explicación de su existencia y de los motivos que los llevaron a su supresión. Su larga vigencia, hasta 1988, ha tenido una rotunda explicación: las facilidades económico-financieras que proporcionaron gracias a las remodelaciones que sucesivamente se les fueron practicando a fin de adaptarlos a las peculiares organización y funcionamiento de los entes existentes en los ejércitos, sin parangón con cualquier otro órgano de la Administración del Estado. El reconocimiento de estas características diferenciales por parte del Estado es la creación y continuada presencia del Cuerpo de Intervención Militar en el seno de la organización de los ejércitos.

Para facilitar la comprensión de la materia parece conveniente que previamente se enumeren y distingan los diversos fondos que existían:

- Fondo de Atenciones Generales del Ministerio de Defensa, Organismo Autónomo que refundió los Fondos Centrales existentes en los extinguidos ministerios militares. Sigue existiendo.
- Fondos de Atenciones Generales de las unidades de los Ejércitos de Tierra y Aire.
- Fondos económicos de buques y demás dependencias de la Armada.

Tanto los FAGs como los FF.EE. se crearon con el fin de habilitar un sistema que permitiera atender de forma rápida necesidades perentorias que, o no se encontraban amparadas por créditos de específica aplicación o, dada su naturaleza, no era preciso someterlas, en aquel entonces, a los trámites normales establecidos para las adquisiciones de materiales o ejecución de obras.

A pesar de la similitud en las finalidades de los distintos Fondos, no existió conexión alguna en su administración ni en su funcionamiento.

El FAG de las Unidades del Ejército de Tierra se nutría de: a) asignaciones específicamente determinadas en los Presupuestos para atenciones con cargo a este fondo; b) asignaciones presupuestarias para mantenimiento de armamento y material; c) importe de plazas en rancho de individuos de tropa autorizados a comer fuera de sus acuartelamientos; d) beneficios generados por venta de materiales inútiles, explotación de bares, cantinas, granjas, alquiler de bandas, músicas, etc.

Los recursos de los apartados a) y b) se obtenían a través de documentos administrativos utilizados para la reclamación de haberes mensuales (sistema de devengos) por cada individuo, semoviente o unidad de armamento y material que constituye la dotación de revista o plantilla de una unidad. Estos documentos servían únicamente para reclamar una provisión global de fondos que como máximo correspondía a la unidad y en modo alguno acreditaban su posterior consumo o destino.

Por otra parte, el procedimiento de devengos igualitarios por medio de la documentación citada no era completamente justo, debido a que no contemplaba circunstancias que, concurriendo en grado variable en los objetos de gastos, hacían que éstos no fueran de la misma cuantía. Entre estas circunstancias cabe citar las siguientes:

- En muchos casos la escasa dotación de personal de tropa hacía que los devengos fuesen insuficientes para cubrir los gastos de electricidad, agua, etc.

- Unidades del mismo tipo, ejemplo dos batallones de infantería, ubicados en dos acuartelamientos totalmente dispares por su extensión, construcciones existentes, su diferente antigüedad y estado de conservación, disponibilidad de diferentes servicios, campos de tiro, de instrucción, de ejercicios, etc., era obvio señalar que no tenían los mismos gastos ni las mismas cuantías de éstos.
- Diferente antigüedad de instalaciones de electricidad, agua, etc., que producen consumos desiguales.
- Diferente situación de los acuartelamientos en puntos geográficos de casi opuesta climatología y variado coste de vida.
- Dentro de la misma clase de armamento, su diferente antigüedad provoca gastos de mantenimiento de cuantías muy desiguales.

No obstante las circunstancias señaladas, hay que añadir que el sistema no era de general aplicación y existían algunos organismos que vivían de asignaciones fijadas en las Normas de Aplicación y Desarrollo de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.

Los recursos enunciados en los apartados c) y d) constituían partidas de ingresos en los FAGs, pero no tenían reflejo en la contabilidad del Estado o de sus Organismos autónomos.

En definitiva, confluían en estos FAGs recursos tanto presupuestarios como extrapresupuestarios, y entre los primeros, créditos para fines específicamente determinados pero que al incluirse en el fondo común acababan destinados a otras finalidades, lo que suponía incumplimiento de principios de ejecución presupuestaria.

En orden a las necesidades que satisfacían estos Fondos su normativa establecía un conjunto de atenciones, los cuarenta y tres epígrafes del FAG que, en síntesis, se referían a: atenciones de personal, de funcionamiento, conservación y mantenimiento tanto de los servicios (agua, electricidad, etc.) como del armamento y material y atenciones no incluidas en las anteriormente reseñadas, tales como gastos sociales, donativos, tesorería, etc.

En cuanto al proceso de su funcionamiento, puede decirse sin paliativos que cumplía los más exigentes requisitos de control, inspección, fiscalización, intervención, contabilidad, contratación administrativa y pago.

Conviene aquí resaltar que los Fondos Económicos se diferenciaban en su actuación de los FAGs de las unidades, porque todos sus recursos se incluían en conceptos presupuestarios específicos y porque se justificaban los libramientos expedidos para tales fines con las correspondientes cuentas que anualmente eran rendidas al Tribunal de Cuentas para su ulterior control.

En conclusión, el FAG de las unidades de los Ejércitos de Tierra y Aire se regían por una normativa en la que concurrían una serie de deficiencias legales que desvirtuaban el correcto manejo de los caudales con que contaban.

Bajo el punto de vista jurídico-presupuestario, los FAGs de unidades tenían autonomía administrativa y financiera, siempre cuestionada por falta de apoyatura legal.

Con motivo de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas y en especial de su previsión sobre clasificación de las entidades hasta entonces existentes, fue una ocasión para clarificar la situación de estos fondos. Por Decreto de 14 de junio de 1962 se efectuó la ordenada clasificación, pero no se incluyeron y, por tanto, siguieron vigentes, con su indefinida naturaleza jurídico-económica y su normativa carente de adaptación al orden jurídico-presupuestario.

Su coexistencia con organismos autónomos de similares finalidades en la Administración Militar hubiese facilitado su inclusión en los mismos, pero este supuesto no llegó a producirse

a pesar del Real Decreto 1768, de 24 de junio de 1978, que unificó en un solo organismo autónomo *Fondo de Atenciones Generales del Ministerio de Defensa* los que existían a nivel Administración Central en cada uno de los extinguidos ministerios militares. Todo lo contrario, una de las disposiciones finales reconocía implícitamente la vigencia de estos Fondos, ya que autorizaba al Ministerio de Defensa para dictar órdenes necesarias para su control y actuación. Por OM. de 28 de julio de 1978 sólo se estableció una medida de control: la obligatoriedad de rendir cuentas trimestrales de ingresos y gastos a las Juntas Administradoras Delegadas del citado organismo autónomo. Por lo tanto, desde la promulgación del citado RD subsistía idéntica situación normativa, al no haberse procedido a la prevista ordenación de su existencia, control y actuación, lo que comportaba el manejo de estos caudales públicos sin el debido sometimiento a los mandatos imperativos de la Ley 11/77, General Presupuestaria, de general aplicación a las actividades económico-financiera del Sector Público.

Desde el punto de vista estructural de los propios Fondos, existían otras razones que poco a poco, año en año, iban poniendo de manifiesto su situación insostenible: a) desequilibrio en la procedencia de los Fondos, ya que los extrapresupuestarios habían llegado casi a igualar a los presupuestarios; b) aumento desmesurado de las fuentes de recursos extrapresupuestarios: plazas de rancho de personal de tropa con permiso, y c) inadecuado aumento de la responsabilidad económico-logística de las unidades, para generar recursos por una parte y, por otra, para desarrollar actividades logísticas que no les correspondían (obras).

Por último, concurrían razones de tipo funcional como: disminución de las plantillas de tropa de las unidades y que la nueva Ley del Servicio Militar no contempla los permisos oficiales.

Para poner en evidencia la importancia económica y el auge que estaban alcanzado los FAGs de las unidades basta decir que en el plazo de dos años, 1981 a 1983, se incrementaron aproximadamente en un 50 por 100 tanto sus ingresos como los gastos.

En conclusión, el sistema tenía demasiados factores en contra que vaticinaban su derogación. Ahora bien, la financiación de los gastos de las unidades exigía que fuera sustituido por otro que, en principio y sin más consideraciones, tuviera al menos las mismas facilidades, además de que salvara sus inconvenientes y estuviera más en relación con los tiempos actuales.

La OM. 39/87, de 24 de junio (B.O.D. núm. 121) suprimió el FAG de todas las unidades, centros, organismos e instalaciones dependientes del Cuartel General del Ejército. Posteriormente, por OMs 2/88 y 3/88, de 13 de enero (B.O.D. núm. 9), fueron suprimidos los FF.EE. de la Armada y los FAGs del Ejército del Aire.

Estas disposiciones administrativas, además de las supresiones expresadas, a) han creado el llamado Anticipo de Caja Fija (en adelante, exclusivamente Fondo de Maniobra), regulando su constitución, los movimientos de sus fondos y su control, y b) ordenan la habilitación de los Créditos Presupuestarios para Vida y Funcionamiento.

Empecemos por diferenciar estos dos recursos con que las unidades pueden financiar sus necesidades.

Fondo de maniobra

Al suprimirse los Fondos de Atenciones Generales de las unidades de los Ejércitos de Tierra y del Aire y los Fondos Económicos y de los Suspensos de la Armada, los saldos existentes fueron ingresados en el Organismo Autónomo Fondo de Atenciones Generales del Ministerio de Defensa. Este Organismo, a través de las Juntas Administradoras Delegadas en cada uno de los Cuarteles Generales de los ejércitos, ha concedido a los Centros Financieros (CFs) de Tierra, Intendentes de Zona o Jurisdicción de la Armada y Secciones Económico-Administrativas (SEAs) del Ejército del Aire, un Fondo de Maniobra suficiente que permite

tener liquidez financiera a las unidades, centros, organismos, buques, bases, acuartelamientos y establecimientos para obviar los inconvenientes que entrañan los retrasos en la efectividad de los libramientos y mayores aún en los casos en que se precisa la habilitación de los créditos necesarios por no estar programados.

Los órganos económico-administrativos expresados son los responsables de la gestión del Fondo de Maniobra y de la administración de anticipos que se concedan a las unidades.

Contra este Fondo podrán ordenarse los siguientes pagos, siempre en concepto de anticipo y nunca como inversión definitiva: a) anticipos para gastos de material consumible o de fácil deterioro; b) anticipos de dietas y pluses y, en general, indemnizaciones por razón del servicio; c) anticipos a fin de dotar de lo necesario para el acomodo de la tropa; d) anticipos necesarios para los gastos de extrema urgencia que pueden afectar al buen orden del acuartelamiento o buque, intangibilidad de las propiedades del Estado o de la seguridad del propio soldado, y e) anticipos de gastos para atender los servicios necesarios para los buques con motivo de estancias en puertos o fondeados fuera de sus bases.

Igualmente el Fondo tiene sus ingresos, establecidos en las ya mencionadas OMs de supresión, y entre los que deben destacarse los procedentes de créditos presupuestarios, especialmente de los cifrados para Vida y Funcionamiento, que le permiten reponer los anticipos concedidos.

Con este mecanismo fundamental del Fondo de Maniobra se estuvo en condiciones de crear un nuevo sistema administrativo que tuviera, como mínimo, las ventajas del FAG y sin sus inconvenientes, jurídico-presupuestarios entre otros, que lo llevaron a su supresión. El sistema en cuestión debería cubrir las necesidades económicas de vida y funcionamiento de las unidades, para lo que era preciso determinar en primer lugar cuáles eran esas necesidades, esos gastos, que en principio y sin más consideraciones podían ser los mismos que amparaban los FAGs, para así cifrar los créditos suficientes en los conceptos presupuestarios procedentes, tarea que para poner en marcha el sistema tuvo su dificultad al carecerse de experiencia y evitar que unos conceptos presupuestarios resultasen deficitarios mientras que otros, por el contrario, con superávit, caso susceptible de agravarse cuando el desequilibrio se produjese entre artículos presupuestarios.

A continuación se expondrá el sistema del Ejército de Tierra que fue el primero, de experiencia más larga y completa, aunque no por ello debemos dejar de verlo como embrionario y perfectible para alcanzar el que pudiéramos calificar de definitivo. Posteriormente se hará lo correspondiente con los de la Armada y del Ejército del Aire, en los que, dentro de su mayor o menor desarrollo, se verán sus similitudes y disparidades.

Definición del sistema administrativo

El sistema creado fundamentalmente deberá:

- Cubrir los gastos que producen las necesidades económicas de Vida y Funcionamiento, por medio de créditos presupuestarios específicos.
- Satisfacer oportunamente esas necesidades y su compensación económica, gracias a la correcta aplicación y ejecución de los créditos establecidos al efecto, en unos casos, y administración del Fondo de Maniobra, en la mayoría de ellos.

Ello requerirá que con anterioridad se hayan desarrollado unas actividades y tomado las prevenciones convenientes, como:

- Programación de gastos. Todos los gastos a realizar en un año deben estar previstos, lo que permitirá la mejor forma de distribuir las reducidas disponibilidades presupuestarias

al respecto, para que cada unidad, centro, organismo, base, acuartelamiento, establecimiento o agrupamiento administrativo establecido de ellos que sea destinatario de crédito, se le asigne el solicitado o proporcional a sus necesidades.

- Procedimientos administrativos. Deben estar fijados, haberse divulgado para general conocimiento de las partes interesados y ser los adecuados para asegurar que el gasto pueda realizarse cuando surja la necesidad, pero siempre dentro de los cauces que señalan las normas legales y administrativas que regulan la contratación administrativa y, en su caso, la ejecución presupuestaria.

Estos elementos se consiguen sobre la base de la estructura orgánica-administrativa ya existente, no sin antes haberla adecuado a las necesidades que se derivan del nuevo sistema, y a la regulación que se hace de su organización y funcionamiento, fijándose los siguientes extremos:

- Conceptos de gastos que comprenden los de Vida y Funcionamiento.
- Documentación necesaria para su desarrollo y funcionamiento.
- Autoridades y órganos económico-administrativos y auxiliares que tienen cometidos asignados en la programación de los gastos, su depuración, gestión de los créditos y administración del imprescindible Fondo de Maniobra.
- Normas técnicas y de procedimiento a que se ajustará el sistema.

Organización

Es el esqueleto del sistema y de su perfectible descomposición y disposición dependerá su rendimiento. Debe responder a los siguientes principios o criterios:

- *Racionalidad* de las necesidades en su programación anual. Cabe la elaboración de planes para la cobertura de necesidades de envergadura en varios ejercicios económicos.
- *Cálculo financiero preciso* de cada una de las necesidades y no elevadas estimaciones que provocan peticiones de créditos voluminosos con grave deterioro del sistema y perjuicio para todos los destinatarios.
- *Totalidad* de las necesidades en la programación para evitar que posteriormente se soliciten créditos extraordinarios.
- *Homogeneidad* de necesidades o deseable igualdad de necesidades en los mismos tipos de unidades, centros, organismos e instalaciones. Obliga a fijar la participación de escalones intermedios y superiores para conseguirla.
- *Precisión* clara de las competencias y tareas de cada uno de los órganos operativos y de los específicamente económico-administrativos.
- *Prolongada permanencia*, de ser posible, en el puesto de Habilitado en las unidades, centros, organismos e instalaciones. De especial interés en el Ejército de Tierra, donde la casi totalidad de los Habilitados no serán del Cuerpo de Intendencia. Es un motivo más por el que la operatoria del sistema debe ser simple y sencilla.
- *Continua alimentación* del Fondo de Maniobra que lo mantenga siempre en el nivel deseado.
- *Cumplimiento* de la normativa vigente en materia de contratación administrativa y ejecución presupuestaria.
- *Responsabilidad* de todos los cuadros de mandos en la aplicación de las facultades que el sistema les confiere.

Gastos de Vida y Funcionamiento

Con carácter general se señala que los gastos que cubre el sistema son los de aquellas necesidades que por sus especiales características no es posible o aconsejable que sean cubiertas directamente por los correspondientes servicios logísticos del Ejército de Tierra, con oportunidad de tiempo y lugar.

Estos gastos de Vida y Funcionamiento se podrán clasificar de diversas maneras según el criterio que se elija. Si éste se refiere al momento de solicitar el crédito necesario para cubrirlos, se clasificarán en:

GASTOS PROGRAMADOS

Aquellos que por los conceptos que a continuación se expresan pueden preverse de un año para otro y constituyen la base del documento *petición anual de crédito*.

Estos gastos se dividen a la vez, según el órgano en que se producen y que está encargado de administrar el crédito que se le asigne para su cobertura en:

- *Gastos de Unidad, Centro u Organismo* (genéricamente Unidades), son los generados en estos entes como consecuencia de:
 - Las adquisiciones de todo material de oficina o de cualquier otro tipo que por sus características no sea inventariable o suministrado sin cargo por el Servicio de Abastecimiento. No existe una definición clara y precisa de lo que es material no inventariable, o al menos de sus límites, en lo que se refiere a criterios de valor o de duración. Es origen de mucha confusión.
 - Las actividades de protocolo o representación, incluyéndose en ellas la celebración de actos o festividades oficiales, las relaciones con organismos o personal ajeno al Ejército, o los derivados de promocionar o incentivar la formación cultural y el buen comportamiento de la tropa.
 - El mantenimiento de armamento, material y equipo de su plantilla reglamentaria y que por sus características o pequeña cuantía no sean cubiertos por el Servicio de Mantenimiento.
 - Y todos aquellos que siendo necesarios para el funcionamiento de las unidades no sean atendidos por un Servicio Logístico determinado.

La cobertura de ellos estará garantizada por la concesión del correspondiente "crédito de Unidad".

- *Gastos de Base, Acuartelamiento o Establecimiento* (genéricamente Instalaciones Militares) son los que se generan en estos entes como consecuencia de:
 - Contratación y utilización de suministros y servicios públicos, tales como electricidad, agua, teléfono, recogida de basuras, etc.
 - Mantenimiento del material y equipo asignado a los diferentes servicios de la base, acuartelamiento o establecimiento, en aquellos aspectos que por sus características o pequeña cuantía no estén cubiertos por el Servicio de Mantenimiento.
 - Las adquisiciones del material inventariable de todo tipo que, siendo necesario para la vida y acomodo de las unidades en ellas ubicadas o para el funcionamiento de la base, acuartelamiento o establecimiento, no sean suministrados por el Servicio de Abastecimiento.

- El *entretenimiento* de locales que no sea atendido por el Servicio de Obras debido a sus características o pequeña cuantía.
- Y todos aquellos otros que siendo necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones y servicios de la base, acuartelamiento o establecimiento no sean atendidos por un Servicio Logístico.

Estos gastos específicos de instalación militar son cubiertos mediante la asignación del correspondiente *crédito de Instalación Militar*.

Vemos, pues, que los gastos de vida y funcionamiento se dividen en dos grupos que nunca se deben confundir: los *de Unidad*, que son los que se generan en las unidades, centros u organismos como conjunto de hombres, estén o no alojados en su acuartelamiento habitual asignado; no sucede lo mismo con los *de Instalación*, que son los que se generan en las bases, acuartelamientos y establecimientos como conjunto de locales y servicios donde se alojan y viven los primeros. Es el hotel y, como tal, tendrá mayores o menores gastos, más o menos crédito concedido, según el número y entidad de las unidades que se encuentren ubicadas en el mismo.

Recapitemos sobre los gastos hasta ahora expresados. En primer lugar, los que son imputables al Fondo de Maniobra, no con carácter definitivo, sino a modo de pago anticipado. En segundo lugar, los de vida y funcionamiento que forman parte de los anteriores, aunque haya algunos que no sea necesario anticipar su pago con el Fondo de Maniobra y se haga según los trámites establecidos para la ejecución presupuestaria.

GASTO EXTRAORDINARIO

En la programación de los gastos de un año para otro puede haber olvidos por una parte y, por otra, gastos que no se pueden incluir por ser imprevistos. Por lo tanto, podemos decir que gasto extraordinario es aquel no programado de los conceptos expuestos que, durante la realización del ejercicio económico anual, deba hacer frente una Unidad o Instalación Militar para una necesidad que por alguna circunstancia no pudo preverse oportunamente. Para iniciar su cobertura es imprescindible tener concedido el "crédito extraordinario" necesario por la Autoridad superior competente.

GASTO EXTREMA URGENCIA

La OM. 39/87 (BOD. núm. 121) indica cuáles son los aspectos a que puede afectar un gasto para considerarlo de extrema urgencia y su imputación, a modo de pago anticipado, en el Fondo de Maniobra. Pero ello no quiere decir que todos los gastos de extrema urgencia pertenezcan a uno de los dos grupos de *vida y funcionamiento* y, por lo tanto, estén amparados por sus créditos específicos. Lo que sí puede decirse para todos es que son gastos que por su urgencia y trascendencia deben acometerse de inmediato sin esperar a que se conceda el crédito extraordinario.

En conclusión, si nos referimos a los gastos de extrema urgencia de vida y funcionamiento son aquellos que, comprendidos en los conceptos de Vida y Funcionamiento, afecten al: a) buen orden de las instalaciones; b) intangibilidad de las mismas, o c) seguridad de la tropa; no estuvieran previstos, no programados y hayan sido ocasionados por hechos ocurridos previamente.

De todas formas, no existe criterio claro que pueda calificar un gasto como de extrema urgencia, así como el nivel de mando que pueda dar esta calificación y que evite que todos los Jefes de unidades o instalaciones militares consideren a los suyos como tales.

Documentación

A fin de que al sistema se le pueda someter a los filtros y controles pertinentes, es necesario que todas las actuaciones queden registradas en documentos. Estos documentos son los que a continuación se exponen.

PETICION ANUAL DE CREDITO

Es el documento en que se vuelcan las necesidades económico-financieras de una unidad o instalación militar para el período de un año y que conciernen a los conceptos de vida y funcionamiento. Tiene una importancia fundamental, puesto que sirve para que a la unidad o instalación se le conceda el crédito con qué atender sus necesidades económicas. El formato de este documento se divide en varios apartados que se corresponden con los conceptos de gastos que anteriormente ya se han enunciado. El objeto de dividir el formato y consecuente crédito en apartados es múltiple: *a)* sirve para cifrar posteriormente cada uno de los apartados en los conceptos presupuestarios adecuados; *b)* facilita la administración de cada apartado y el control de gastos; *c)* para obtener unos índices o por cientos de las cantidades de cada apartado en relación con el crédito total solicitado permitiendo detectar errores dentro de la misma petición, y *d)* para poder aplicar el principio de homogeneización de gastos.

PRESUPUESTO MENSUAL DE GASTOS

Este documento recoge las necesidades financieras (petición de dinero) y otras económicas (petición de adquisiciones que no pueden efectuar directamente debido a la limitación de sus facultades) de una unidad o instalación para un mes y que se formula a los efectos de recibir el anticipo de fondos para compensar las primeras o para facilitar los trámites de contratación de las segundas.

LIQUIDACION MENSUAL DE GASTOS

Documento mensual con que una unidad o instalación justifica el anticipo de fondos recibidos y al que debe acompañar todas las facturas o certificados precedentes.

CERTIFICADO DE GASTOS DE DIFICIL JUSTIFICACION

Expedido por el Jefe de la unidad o instalación, sirve para justificar todos aquellos pequeños gastos ocurridos en el mes y sobre los que ha existido imposibilidad material y manifiesta de obtener facturas que reúnan los requisitos legales exigidos. Acompañará a la liquidación mensual de gastos.

CERTIFICADO POR GASTOS NO CUBIERTOS POR SERVICIOS LOGISTICOS

El ideal de que los Servicios Logísticos proporcionen a las unidades e instalaciones todo cuanto necesiten para su vida y funcionamiento es muy difícil, incluso imposible, de conseguir. Con este documento, expedido por el Jefe, se acredita la necesidad habida de adquirir piezas o pagar reparaciones no cubiertas, en momento y lugar oportunos o período de tiempo determinado, por el Servicio Logístico correspondiente.

Entes con la consideración de administración propia

Dentro de este sistema para recibir asignaciones de créditos, anticipos de fondo y disponer de Habilitado, las unidades e instalaciones necesitan tener una determinada entidad o nivel

de mando rodeado de circunstancias de independencia y de lugar. A los entes que se les confiere aquellas facultades se les denomina órganos con *administración propia*.

Sería muy prolijo expresar en estas páginas todos los diferentes tipos de unidades e instalaciones que pueden tener la consideración de *administración propia*, por lo que lo haremos sólo de forma general y resumida en los dos siguientes puntos.

UNIDADES, CENTROS Y ORGANISMOS

Tendrán la consideración de *administración propia*: a) los Cuarteles Generales (CGs), comprendiendo toda su organización; b) los Regimientos y Agrupaciones; c) Batallones o Grupos independientes; d) Compañía, Escuadrón o Batería independiente; e) Unidades de Servicio de Base (USBAs) o de Acuartelamiento (USACs) en ciertas condiciones; f) Organos Superiores de Dirección Logística, Organos Logísticos Centrales (OLCs), Regionales (OLRs) o Territoriales (OLTs).

Entre las excepciones a los casos enumerados merece especial mención las unidades, centros u organismos que a efectos administrativos están adscritos a otros órganos. No tramitarán *petición anual de crédito* ni tendrán las facultades citadas.

BASES, ACUARTELAMIENTOS Y ESTABLECIDOS

No todas las bases, acuartelamientos y establecimientos tienen la consideración de *administración propia*, puesto que para que se le conceda en la instalación tienen que estar ubicadas, al menos, dos unidades operativas o dos organismos o centros que la tengan, no sirviendo para el cómputo de dos mencionado que una de ella sea una USBA o USAC. A aquella instalación que tenga la consideración de *administración propia* se le concederá *crédito de instalación* y le corresponderá a su Jefe las mismas competencias y facultades que al Jefe de unidad con la expresada consideración.

Un ejemplo de instalación sin *administración propia* puede ser el de aquella en la que sólo se aloja una unidad que sí la tiene, o la citada unidad y una USAC, que en este caso no la tiene. Al agrupamiento administrativo que se establece se le concederá un solo crédito aunque diferenciada la parte de crédito de unidad y la correspondiente a la instalación.

Autoridades, órganos económico-administrativos y órganos auxiliares

El sistema dispone de la siguiente estructura y articulación para su funcionamiento.

CADENA DE MANDO

El sistema debe tener garantizado su funcionamiento, del que son partes fundamentales: a) la adecuada programación de gastos, y b) la correcta y oportuna ejecución de los mismos. Se consigue gracias al establecimiento de escalones de mando con competencias y facultades al respecto.

- En el escalón más elemental nos encontramos con el Jefe de unidad, centro, organismo, base, acuartelamiento o establecimiento que tenga la consideración de *administración propia*, responsable de: a) confeccionar las peticiones de créditos, tanto el anual como los extraordinarios, y los necesarios para cubrir gastos de extrema urgencia; b) calificar de extrema urgencia aquel gasto que así lo requiera; c) aplicar correctamente los anticipos de Fondo de Maniobra que reciba, así como autorizar todos los gastos que se imputen al mismo, y d) expedir los certificados que sean precisos.

Para el desarrollo de estos cometidos es auxiliado por la Junta Administrativa de la unidad o de la instalación, según el caso, y por el Oficial Habilitado.

- En un escalón más elevado e intermedio están los Generales Jefes de Gran Unidad (GU) (División o Brigada independiente), Mandos de Reserva General y Comandancias Generales de Ceuta y Melilla, siempre y cuando sus organizaciones dispongan de Centro Financiero (CF). Estos mandos tienen asignadas facultades: a) de estudio, informe y aprobación de todas las peticiones de créditos de sus unidades subordinadas a fin de aplicar criterios de homogeneización y racionalidad de gastos; b) delegadas en materia de contratación, y c) de inspección de la gestión de los créditos de vida y funcionamiento.

Para la ejecución de estos cometidos serán auxiliados por una Junta Administrativa de GU, Comandancia General o Mando de Reserva General y por el CF.

De las organizaciones citadas, en particular las Brigadas no independientes y algunos Mandos de Reserva General que no tienen CF, sus Generales Jefes no tendrán estos cometidos con respecto a sus unidades subordinadas, que corresponderán directamente a la Autoridad Regional o de Zona Militar donde se encuentren ubicadas.

- A continuación, y por encima de las organizaciones señaladas anteriormente, se encuentran los Mandos de Región o Zona Militar (RM o ZM) que tienen las mismas competencias, en un plano superior a todas las unidades e instalaciones que despliegan en su jurisdicción, tengan o no Escalón intermedio de Mando, incluyendo a los órganos de los Mandos de Apoyo Logístico a Zona Interregional (MALZIRs), pero excluyendo a los Organismos Directivos Centrales de Personal y Apoyo Logístico y al Cuartel General del Ejército para el caso de la jurisdicción de la 1.ª RM.

En el ejercicio de sus cometidos serán auxiliados por un Consejo Administrativo de RM o ZM, la Jefatura de Intendencia Económico-Administrativa (JIEA) y la Jefatura de Intervención Militar encuadrada en su CGR.

- Los Tenientes Generales Jefes Superiores de Personal y de Apoyo Logístico y Generales Directores de sus organismos componentes no tienen a su nivel las mismas facultades, en cuanto a la ejecución de los créditos de vida y funcionamiento de sus OLCs, que las vistas para los dos escalones de Mando precedentes. Ello se debe a tres razones principales: a) unificación y generalización del cauce regional; b) gran dispersión de los OLCs por todo el territorio nacional, y c) aplicación estricta de la OM 39/87, cuando dispone que el Fondo de Maniobra sólo estará en poder de los CFs, que no tienen los citados OLCs y los más cercanos son los de las respectivas RMs o ZM. No obstante lo anterior, sí participan en el proceso de las peticiones de crédito además de que se haga por el cauce regional.

CADENA ECONOMICO-ADMINISTRATIVA

Las Autoridades con facultades desconcentradas según Real Decreto (RD) 1587/1988 (BOD. núm. 4/89), o delegadas según Orden Ministerial (OM) 20/1989 (BOD. núm. 50), las Juntas Económicas que auxilian a aquéllas y los órganos de la cadena económico-administrativa adecuarán siempre su actuación en lo relativo a los créditos de vida y funcionamiento, a lo que se especifica en la OM 39/87 para las unidades, centros, organismos y establecimientos del CGE y la normativa vigente sobre Contratos del Estado y Presupuestos.

De estos órganos es de destacar la figura del Jefe u Oficial Habilitado.

- El Habilitado será del Cuerpo de Intendencia en aquellas unidades o instalaciones que así lo tengan consignado en su plantilla. Pero esta circunstancia sólo se da en

reducidas ocasiones, dado el escaso número de oficiales de Intendencia. En la mayoría de los entes con *administración propia* estará designado entre los oficiales de su plantilla por el Jefe de la unidad o instalación a propuesta de su Junta Administrativa.

La labor del Habilitado es fundamental en el sistema y sus cometidos estarán enfocados principalmente: a) secretario de la Junta Administrativa; b) presentar en el CF el *presupuesto mensual de gastos* y la *liquidación mensual*, y c) reunir la documentación que justifique los gastos efectuados.

La no existencia de Habilitado en las plantillas es un problema que requiere atención especial, ya que el ejercicio de sus cometidos le alejan de los operativos tácticos que tienen asignados.

- Los Centros Financieros tienen a su cargo la ejecución y administración contable de los créditos de vida y funcionamiento y del Fondo de Maniobra, así como funciones informativas y asesoras a las Autoridades de quienes dependen.

Por último, la Jefatura de Intendencia Económico-Administrativa desarrolla cometidos de información técnica y de contratación, aprobando las propuestas de gastos que le formule la Junta Económica que preside.

Para estos cometidos es auxiliado por el Centro Regional Financiero (CRF) y por el Servicio de Intervención.

ORGANOS AUXILIARES

La Cadena de Mando tiene facultades administrativas, mientras que a la Económico-Administrativa corresponde la ejecución presupuestaria y la contratación. Ahora bien, las facultades que tiene conferidas la primera no deben imputarse por completo a una sola persona cuando en el Ejército, que ha sido tradicionalmente una organización animada por espíritu participativo, debe prestarse atención en este aspecto al parecer de todas aquellas partes interesadas en que los gastos se realicen para obtener el mayor rendimiento posible. He aquí la justificación de los órganos auxiliares que no son otra cosa que Juntas o Consejos, existiendo tres niveles que se corresponden con los de la Cadena de Mando que ya ha sido expuesta.

- Tendrán Junta Administrativa de unidad, centro, organismo, base, acuartelamiento o establecimiento todos estos entes, siempre y cuando tengan la consideración de *administración propia*. En los casos de agrupamientos administrativos anteriormente señalados existirá una sola Junta para todo el agrupamiento.

Estas Juntas tendrán las siguientes *atribuciones*: a) colaborar en la confección y dar su conformidad a todas las peticiones de créditos; b) colaborar en la confección del *presupuesto mensual de gastos* y dar conformidad a la liquidación correspondiente, y c) proponer nombramiento de Habilitado.

Su *composición* será variable, con un máximo de 15 componentes y un mínimo de cuatro, siendo sus pilares básicos el Presidente, que será el Jefe de la unidad, instalación o agrupamiento administrativo; el Secretario, desempeñado por el Habilitado, y los vocales necesarios según la entidad del órgano a que corresponda. No obstante estas reglas generales, existen muchos casos particulares, cada uno de los cuales merece un tratamiento singular.

Estas Juntas celebrarán las siguientes *reuniones*: a) en el último trimestre del año (A-2) las necesarias para confeccionar la *petición anual de crédito* para el año A; b) con carácter ordinario una vez al mes para confeccionar el *presupuesto mensual de*

gastos y la *liquidación* de los gastos del mes anterior, y c) con carácter extraordinario cuando las circunstancias lo requieran.

Las *actas* de las Juntas que se refieran a cuestiones planteadas sobre la gestión de los créditos de vida y funcionamiento se remitirán por conducto reglamentario a la Junta o Consejo superior.

- También tendrán Junta Administrativa las Divisiones y Brigadas independientes, las Comandancias Generales de Ceuta y Melilla y los Mandos de Reserva General que tengan Centro Financiero.

Sus *atribuciones* serán las siguientes: a) examinar y dar conformidad, o en su caso modificar, las *peticiones anuales de crédito* y extraordinarias que formulen sus unidades subordinadas; b) analizar trimestralmente el desarrollo de la ejecución de los créditos de vida y funcionamiento, y c) examinar y dictaminar sobre los problemas presentados en las *actas* de las Juntas de los entes subordinados.

En su *composición* existirá un Presidente que será el General Jefe, vocales y Secretario, que será un Jefe destinado en el CF de la GU, Comandancia General o Mando de Reserva.

Celebrarán las siguientes *reuniones*: a) con carácter ordinario, una vez al año para examinar y dar su conformidad a las *peticiones anuales de crédito* y una vez al trimestre para analizar el desarrollo de la ejecución de los créditos concedidos a las unidades que encuadran, y b) con carácter extraordinario, cuando las circunstancias lo requieran.

Una excepción dentro de estos niveles de mando que tienen Junta Administrativa son los MALZIRS, en los que a pesar de que disponen de CF, el excesivo despliegue de sus agrupaciones componentes, en varias RMs, han aconsejado que para ellos no se instituyeran las Juntas Administrativas.

- Por último, el Consejo Administrativo de Región o Zona Militar que tienen las mismas *atribuciones* que las del nivel precedente pero en el plano superior.

En su *composición*, el Presidente es el Capitán General o Comandante General de la ZM; el Secretario, es el Segundo Jefe de EM de la RM o ZM, y entre los vocales se encuentran, entre otros, el Asesor Jurídico y el Interventor de la RM o ZM.

En cuanto a *reuniones* se puede decir otro tanto, igual al expresado para las Juntas precedentes.

Funcionamiento

El funcionamiento del sistema o conjunto de normas de procedimiento a que se atiene es simple y sencillo, descargando a las unidades operativas de todas aquellas tareas de gestión y contables que puedan alejarlas de sus cometidos específicamente tácticos, de instrucción y adiestramiento, siendo de su responsabilidad aquellas administrativas que redunden en su propio beneficio y queden reflejadas en su eficacia operativa dentro de la correcta inversión de los créditos que se le asignen.

Determinación de los créditos de Vida y Funcionamiento

Que el sistema funcione con el grado de eficacia deseable depende, fundamentalmente, de un buen planeamiento y de una mejor programación de los gastos, al objeto de que cada unidad o instalación reciba el crédito con que pueda cubrir las necesidades de vida y funcionamiento.

El proceso establecido permite la realización de tareas sin dejar vacíos que puedan producir entorpecimientos y aplazamientos en la concesión de los créditos y en la aplicación de los criterios de homogeneización y control de gastos.

CONFECCION PETICION ANUAL DE CREDITOS

Documento básico. Durante el último trimestre de cada (A-2) todo ente con administración propia confeccionará el documento citado en donde la unidad, instalación o agrupamiento administrativo contemplará las previsiones de gastos para el año (A). Los que no tienen administración propia y aquellos que a efectos administrativos se encuentran adscritos a otros que sí la tienen, también deben formular su petición e incluirla en la de estos últimos.

TRAMITE DE LAS PETICIONES ANUALES DE CREDITO

Una vez que las peticiones han sido informadas por la Junta Administrativa correspondiente se elevan a la Autoridad superior. Si ésta no está localizada en la misma RM o ZM se dirigirá directamente al CGR de la Región o Zona de quien dependa territorialmente. Este cauce es normal en la mayor parte de los componentes de los Mandos de Reserva y en todos los OLCs; no obstante, para la correcta depuración de las peticiones se tramita al mismo tiempo al superior orgánico de quien dependen. Siempre, en todos los casos, una copia se envía por la Cadena Económico-Administrativa.

Los distintos escalones de mando las examinarán y podrán modificarlas, pero siempre haciéndolo constar en informe, que a partir de ese momento acompañará a las peticiones. El último peldaño del trámite es el Estado Mayor del Ejército (EME) para su aprobación, si procede, por el Teniente General JEME.

DISTRIBUCION Y ASIGNACION DE CREDITOS

Recibidas las peticiones en el EME antes del 1 de febrero del año (A-1) y aprobadas por el TG JEME, se incluirán en el anteproyecto del Presupuesto del año A y se cursarán al MASAL para que se contemplen en los programas logísticos funcionales. Publicados los Presupuestos Generales del Estado del año A, se comunicarán a los Mandos de RM o ZM los créditos de vida y funcionamiento concedidos a los entes de su jurisdicción.

PETICION DE GASTO EXTRAORDINARIO

El cauce de este tipo de peticiones es el mismo que se ha expuesto. Los sucesivos escalones de mando la examinarán y tramitarán hasta llegar al EME, que la someterá a la consideración del TG JEME para su aprobación o denegación. Mientras no se tenga conocimiento de esta decisión no puede realizarse el gasto extraordinario objeto de la petición.

ATENCION DE UN GASTO DE EXTREMA URGENCIA

Cuando se produzca una necesidad de extrema urgencia, el gasto se acometerá de inmediato con el Fondo de Maniobra, como autoriza el punto 7 de la OM. 39/87, comunicando al mismo tiempo a la superioridad las circunstancias que han producido el gasto y solicitando la habilitación del crédito suficiente, que necesariamente no tiene que ser de vida y funcionamiento, o resolución que proceda.

Ejecución de los créditos de Vida y Funcionamiento

Una de las facilidades que el sistema ofrece a las unidades e instalaciones es la de salvarles de los inconvenientes y tardanzas de la ejecución presupuestaria. Ello lo consigue con: a) la existencia del Fondo de Maniobra en los CFs para que las unidades puedan efectuar los pagos de inmediato, y b) la tramitación ágil en la ejecución presupuestaria que permitirá alimentar el Fondo de Maniobra con los sucesivos libramientos. En estos dos aspectos adquiere una importancia primordial la cadena Económico-Administrativa empezando por la figura del Habilitado.

CONFECCION DEL PRESUPUESTO MENSUAL DE GASTOS

Toda unidad, instalación o agrupamiento administrativo que tenga asignado crédito para Vida y Funcionamiento, confeccionará un *presupuesto mensual de gastos* en el que se contemplarán las necesidades a cubrir en el mes siguiente.

TRAMITE DEL PRESUPUESTO MENSUAL DE GASTOS

El *presupuesto mensual de gastos* se remitirá al CF por medio del Habilitado y su objeto es, por una parte, obtener un anticipo de fondos a justificar, del Fondo de Maniobra, para hacer frente en el mes siguiente a los gastos que se señalan en el artículo 7 de la OM. 39/87 y, por otra, exponer aquellas necesidades económicas que las unidades, por restricción de sus facultades, no pueden contratar directamente. Los CFs depositarán en las cuentas corrientes de las unidades e instalaciones los anticipos solicitados y en cuanto a las necesidades económicas iniciarán los trámites y gestión presupuestaria para su contratación de acuerdo con la normativa vigente.

Por razones presupuestarias, la capacidad de gasto de una unidad o instalación en un trimestre no puede exceder de la cuarta parte del crédito que se le haya asignado.

LIQUIDACION DE GASTOS MENSUALES

Al final de cada mes los Habilitados de las unidades e instalaciones presentarán en el CF la liquidación correspondiente al anticipo de fondos recibidos, adjuntando las facturas satisfechas y los certificados necesarios que justifiquen los gastos efectuados.

TRAMITE PARA LA EJECUCION DE LOS CREDITOS

Todas las necesidades de vida y funcionamiento que se presentan en las unidades e instalaciones pueden incluirse en uno de los dos siguientes grupos:

- Adquisiciones de material inventariable.
- Adquisiciones de material no inventariable.

Las adquisiciones del primero se realizarán de acuerdo con los preceptos de la legislación sobre contratos del Estado.

En cuanto a las de material no inventariable también se efectuarán con arreglo a las normas en vigor. Es preciso resaltar que es tema confuso debido a la inexistencia de criterios claros que conduzcan a su diferenciación del inventariable, sean en atención a su coste o a su duración.

En cuanto a los gastos de extrema urgencia atendibles con el Fondo de Maniobra, que se restablece con la habilitación del crédito correspondiente, sus propuestas de pagos se formularán a favor del Pagador, con certificación del Interventor, detallando las razones por las cuales se hace así y no a favor del acreedor directo del Tesoro.

Normas técnicas de aplicación al sistema

Como es sabido, la base del sistema FAG eran los devengos que se reclamaban en Extracto de Revista por diversos conceptos, por cada hombre, semoviente o unidad de armamento y material.

Con la puesta en vigor del nuevo sistema las únicas reclamaciones que se hacen en Extractos son las siguientes: a) Alimentación de tropa; b) Mejoras de alimentación de tropa, y c) Retribuciones básicas y complementarias de tropa (excepto las de personal profesional).

La documentación a rendir por los CFs será la establecida por las instrucciones de la Dirección de Asuntos Económicos (DIAE).

La justificación del Extracto se regirá por la normativa vigente.

Armada

Ya se citó la OM por la que fueron suprimidos sus Fondos Económicos y los Suspensos, se creó el Fondo de Maniobra y se ordenó la habilitación de los créditos de vida y funcionamiento.

El sistema administrativo creado en la Armada no entraña grandes diferencias con el que ya disponía, por lo que ha podido aprovechar todas las estructuras existentes, que, por lo demás, guarda similitud con las establecidas en el Ejército de Tierra. Por esta circunstancia, en vez de proceder a la exposición de su sistema, sólo lo haremos de sus rasgos más sobresalientes, sean éstos en similitudes como en diferencias que lo acercan o alejan del Ejército de Tierra.

Fondo de Maniobra en la Armada

La mecánica de su constitución ha sido la misma que en el Ejército de Tierra y se encuentra distribuido entre las Intendencias de Zona o Jurisdicción, quienes a su vez distribuirán los anticipos entre los buques, unidades e instalaciones (BUIs).

A pesar de que la Armada tiene una organización económico-administrativa bastante adaptada a sus necesidades y que permite que sus cometidos específicos sean desempeñados por personal del Cuerpo de Intendencia, no es todo lo completa que sería de desear, resultando para la Flota que, mientras no se la dote convenientemente, los anticipos que se le asignen a sus buques y unidades estarán incluidos en los de las Autoridades Jurisdiccionales. Si un BUI no tiene Oficial de Intendencia Habilitado, no se le dotará de Fondo de Maniobra y sus gastos estarán incluidos en los de la unidad superior que sí lo tenga. Por esta causa, para buques o unidades que formen grupos, flotables o escuadrillas con Habilitación única y un solo Fondo de Maniobra se podrá conceder anticipos a aquél o aquéllos que se destaquen a lugares geográficos alejados.

Por último, la diferencia más destacada con relación al ET es la que viene configurada por los diferentes tipos de gastos que se cargan en el Fondo de Maniobra y por los recursos materiales que en cada momento pueden proporcionar sus Servicios Logísticos.

Organización del Sistema en la Armada

Podemos resumirla de la siguiente forma:

- El Almirante Jefe de Apoyo Logístico gestiona y administra los créditos de vida y funcionamiento, distribuyéndolos entre los BUIs. Si un BUI necesita más asignación de crédito lo solicita a la citada Autoridad a través de la Jurisdiccional. Los créditos de Vida y Funcionamiento, lo mismo que se ha dicho para los Fondos de Maniobra,

estarán incluidos en los de la Jurisdicción que corresponda en función de la localización geográfica de sus bases.

- No existen los órganos auxiliares organizados en el Ejército de Tierra, así como tampoco existe participación de los Cuadros de Mando en la confección de las peticiones de créditos para ejercicios sucesivos. En consecuencia, el sistema no dispone de lo que pudiéramos denominar documentación para la programación. En cambio, sí la tiene, bastante completa, para toda la técnica de ejecución presupuestaria.
- Las Autoridades Jurisdiccionales rendirán trimestralmente información de gastos efectuados y sobre su evolución, a fin de fijar asignaciones en el siguiente ejercicio económico.
- Las funciones de Centros Financieros serán ejercidas por las Intendencias de Zona y de la Jurisdicción Central, que llevarán los cometidos relacionados con la administración, liquidación, contabilidad e información sobre el Fondo de Maniobra y gestión de los créditos de vida y funcionamiento.

Funcionamiento del Sistema en la Armada

La mecánica de los anticipos de pagos con el Fondo de Maniobra, o los propios pagos de las necesidades cubiertas dentro de la ejecución presupuestaria y contratación administrativa, variará de unos casos a otros, según pueda hacerse directamente al proveedor, hasta el límite de cuantía establecido, o haya de recurrirse al expediente de gasto para que el libramiento se produzca a nombre del citado proveedor.

Los movimientos del Fondo de Maniobra de un BUI serán autorizados por el Comandante o Jefe del BUI y por su Habilitado.

Ejército del Aire

La OM 3/88 (BOD. núm. 9), que suprimió el Fondo de Atenciones Generales del Ejército del Aire, creó el Fondo de Maniobra y ordenó la habilitación de los créditos de vida y funcionamiento para las unidades, centros y organismos dependientes del Cuartel General del Aire.

Fondo de Maniobra en el Ejército del Aire

Su constitución ha tenido la misma mecánica que la dicha para los otros dos ejércitos. Estará distribuido entre las Secciones Económico-Administrativas (SEAs), que son las responsables de su administración. La cuenta del Fondo de Maniobra en cada SEA estará desglosada en tantas subcuentas como unidades, centros y organismos son administrados por ella.

Organización y funcionamiento en el Ejército del Aire

Sólo se hace constar que las estructuras y su funcionamiento siguen siendo las mismas que con el FAG, que no han sido modificadas. A fin de que todas las unidades funcionen de forma similar y dentro de una cierta seguridad jurídica han sido relacionados los diversos tipos de gastos que corresponden a vida y funcionamiento.

Créditos financieros para Vida y Funcionamiento de las Unidades en Francia

Gracias a la labor de nuestros Agregados Militares destacados en los países europeos de nuestro entorno tenemos información, en grado variable, de sus sistemas financieros. No obstante, la limitación de estas páginas nos permitirá exponer tan sólo el correspondiente a Francia que, por cierto, es del que se dispone de una información más extensa y en detalle, que, por añadidura, fue verificada por la XIX Reunión Hispano-Francesa de Estados Mayores del Ejército de Tierra.

Es muy interesante hacer exposición, aunque sea muy breve, de su sistema, porque nos permitirá conocer cuáles son sus procedimientos y cuáles sus tendencias en la financiación de los gastos de las unidades, de la que se puede decir que aumenta gradualmente la libertad y correlativamente el campo de las responsabilidades de los Jefes de Cuerpos.

El sistema francés constituye lo que se denomina el régimen de presupuestos de funcionamiento. Está concebido de manera muy pragmática y evolutiva hacia un verdadero útil de gestión a nivel de cuerpos, en algunos de los cuales se están haciendo experimentos.

Generalidades

A fin de comprender el carácter exorbitante del sistema de presupuestos de funcionamiento es necesario conocer algunas de las reglas esenciales del derecho presupuestario francés que el sistema deja al margen: *a) la especialización* presupuestaria por la que cada crédito establecido en presupuestos está afectado a un gasto determinado y se opone a que el ahorro conseguido en un crédito pueda ser utilizado en otro; *b) la anualidad* presupuestaria. El presupuesto autoriza gastos sólo para un año y se opone al hecho de que las economías realizadas en el curso del año puedan ser utilizadas al año siguiente, y *c) la anterioridad*. Todo gasto público debe tener una autorización previa del Ministro de Finanzas. Estos principios que aseguran una buena administración se oponen a una verdadera gestión.

Para tener en cuenta las necesidades particulares de los ejércitos en campaña, que debían tener una cierta autonomía, habrá que instituir derogaciones a las reglas obligatorias. Una de estas derogaciones es el sistema de *masas* fondos a justificar, unos fondos cuantificados por medio de estados numéricos o evaluados para atender al funcionamiento de los servicios necesarios para la vida de la unidad. Actualmente las masas son cuatro: *a) masa entretenimiento corriente de material no atendidos por el Servicio de Material; b) masa de servicios* (agua, electricidad, etc.); *c) masa de acuartelamiento* que permite el entretenimiento de la infraestructura, y *d) masa de entretenimiento de personal y los gastos diversos*. Los recursos financieros que se asignan a estas masas se dan por consumidas una vez que son ordenados a las cajas de los Cuerpos.

Aprovechando las posibilidades de las derogaciones pudo establecerse y explotarse el régimen de presupuesto de funcionamiento que está en vigor en los Cuerpos desde 1973.

Se basa en los siguientes principios: *a) Gestión por objetivos*; los créditos que estaban dispersos y gestionados aisladamente, debían ser reagrupados y gestionados globalmente; *b) Desconcentración*. Los responsables de la ejecución deciden libremente las acciones necesarias para alcanzar los objetivos, y *c) Control a posteriori*. Evaluación de la eficacia a la vista de los objetivos.

Los recursos contenidos en este presupuesto están destinados a financiar los gastos de los dos grupos siguientes:

- Funcionamiento o vida corriente: a) entretenimiento de los materiales de uso corriente; b) energía (calefacción, iluminación, etc.); c) entretenimiento de la infraestructura, y d) entretenimiento de personal y de parte de gastos diversos.
- Actividades de la instrucción y del adiestramiento: a) carburantes; b) gastos de desplazamiento de personal; c) transportes relacionados con la instrucción, y d) otros gastos diversos.

Se habrá observado: a) que los gastos del grupo de funcionamiento coinciden con los de las masas; b) que entre los gastos de los dos grupos existe enlace a través de los gastos de personal y diversos, lo que permite la transferencia de recursos de un grupo al otro, y c) que si con las masas se cuestionaban los principios de anualidad y anterioridad con el presupuesto de funcionamiento se franqueaba la otra regla, la de especialización.

Con el tiempo se ha decidido el reagrupamiento o globalización de los dos grupos. De esta forma, cada Jefe de Cuerpo ve atribuir cada año un conjunto global para el conjunto de necesidades señaladas. A reserva de respetar los reglamentos, es libre de escoger los medios para alcanzar sus objetivos. Puede afectar economías de un campo a otro y, además, a fin de año no está obligado a consumirlas, sino que es suficiente que inscriba su empleo en el presupuesto del año siguiente.

Organización

Su organización dispone de una cadena de mando y otra económico-administrativa. Los principales escalones de la cadena de mando se constituyen en Centros de Responsabilidad en tres niveles: a) Centros de Responsabilidad Elementales (CREs), en todo ente que disponga de presupuesto de funcionamiento, siendo sus responsabilidades la de elaborar programas de acción basándose en los recursos que se le asignen y ejecutar el presupuesto asignado por el mando; b) Centros de Responsabilidad Asociados (CRAs), que existen, esquemáticamente, tanto en las Divisiones Operativas como en las territoriales (el escalón territorial está inmediatamente subordinado a la RM) y que tienen las responsabilidades de estudiar los presupuestos preparados por los CREs, control de los programas del año en curso y control *a posteriori* de la gestión de los CREs, y c) los Centros de Responsabilidad Superiores (CRSs), uno en el Ejército y uno en cada RM, que tienen los cometidos de elaborar, controlar y seguimiento de los presupuestos y de su gestión.

En cuanto a la cadena económico-administrativa, que es el Comisariado del Ejército de Tierra compuesto por personal de Intendencia, existen sólo dos niveles: a) Nivel Central, la Dirección Central del Comisariado y los Comisarios Subordinados, que participan en todas las operaciones de elaboración de presupuestos, sitúan los créditos, hacen seguimiento de ingresos y de gastos, verificación de cuentas, etc.

Funcionamiento

El funcionamiento puede sintetizarse en dos grandes procesos:

- Elaboración del presupuesto de funcionamiento con una fase preparatoria que comienza al principio del año (A-1), fase de determinación de partidas y fase de elaboración de programas.
- Ejecución del presupuesto de funcionamiento, proceso durante el cual puede sufrir modificaciones, los gastos se efectúan de diferentes formas según los diversos gastos de funcionamiento, se hace seguimiento de los mismos y se controla la gestión, faceta esta última muy interesante, puesto que se basa en el principio del control *a posteriori*,

que debe permitir la apreciación de los resultados, comprobando que los objetivos han sido alcanzados y las normas respetadas dentro de los límites de los recursos acordados.

Un último dato de interés: el presupuesto de funcionamiento en el Ejército francés viene a representar el 10 por 100 del presupuesto de dicho Ejército.

Conclusiones

- Los FAGs, tanto del Ejército de Tierra como del Aire, tenían que desaparecer, debido a todos sus inconvenientes jurídicos, estructurales, funcionales y de desequilibrio en la procedencia de sus recursos. Aunque con menos fundamentos, idéntica suerte tenía que correr los Fondos Económicos.
- Su sustitución debía hacerse, dentro del marco de la legalidad vigente, por un sistema acorde con los hoy existentes en ejércitos extranjeros, atendiendo a la peculiar organización y funcionamiento de las unidades y que proporcionara operatividad y agilidad financiera en todo momento.
- Por ahora, el Fondo de Maniobra y sus mecanismos de ingresos y anticipos de pagos es la solución.
- Los ejércitos extranjeros tienen implantados sistemas financieros y de créditos presupuestarios que proporcionan una gran autonomía. Las tendencias actuales son incrementar estas autonomías, pero también sus controles.
- Grande y consciente participación de todos los escalones de mando en la confección y depuración de las peticiones de créditos.
- El incumplimiento de los principios establecidos produce gran deterioro del sistema y desviación y disparidades de los créditos solicitados que desembocan en una meticulosa depuración y recortes sustanciales posteriores.
- En los diversos escalones de mando, o al menos en alguno de ellos, es preciso instituir bolsas de reserva. Su cuantía pudiera ser, por ejemplo, del 5 por 100 de la totalidad de los créditos asignados a los entes de su jurisdicción.
- La normalización del sistema de Tierra es posible para los otros dos ejércitos, efectuándose en cortas fases de adaptación: a) en primer lugar la unificación de las denominaciones de los órganos que en cada uno de los ejércitos realizan los mismos cometidos; b) una clara división de las responsabilidades administrativas y de gestión, debiendo corresponder las primeras a las unidades operativas y las de gestión a los órganos económico-administrativos, y c) por último, la unificación de las acciones y de los trámites a realizar, tanto en la programación de los gastos como en la tramitación y depuración consiguiente.
- De implantarse el sistema con carácter general, antes debe resolverse el problema de los habilitados para las unidades.

Bibliografía

Dado el carácter de la bibliografía que se relaciona, exclusivamente de tipo dispositivo, parece más conveniente relacionarla atendiendo al rango de las mismas y, dentro de cada rango, por su orden cronológico.

Leyes

- Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado.
- Ley 11/1977, General Presupuestaria.

- Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.
- Real Decreto Legislativo del Gobierno 1091/1988 (BOE. núm. 234), texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Decretos

- Decreto 923/1965, de 8 de abril, que aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado.
- Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.
- Real Decreto 640/1987 (BOE. núm. 121), sobre pagos librados a justificar.
- Real Decreto 1587/1988, sobre desconcentración de facultades, modificando el Real Decreto 1127/1986.

Ordenes Ministeriales

- Orden Ministro del Ejército de 5 de marzo de 1953 (DO. núm. 54), de creación del FAG para las Unidades del ET.
- Orden Ministro del Ejército de 13 de noviembre de 1954 (DO. núm. 259), que regula la procedencia, aplicación y régimen administrativo del FAG.
- Orden Ministro Ejército del Aire de 12 de febrero de 1955, creación del FAG en unidades del citado ejército.
- Orden Ministro del Ejército de 10 de febrero de 1969 (DO. núm. 37), que actualiza y reforma la redacción de la OM. de 5 de marzo de 1953.
- Orden Ministro del Ejército de 12 de agosto de 1971 (DO. núm. 184), sobre clasificación, tramitación, régimen crediticio y ejecución de las obras.
- Orden Ministro del Ejército de 3 de marzo de 1972 (DO. núm. 54), sobre devengos del FAG en relación con el mantenimiento de armamento y material.
- Orden Ministro del Ejército de 11 de marzo de 1972 (DO. núm. 83), sobre devengos para vehículos.
- Orden Ministro Defensa de 28 de agosto de 1980 (BOD. núm. 205), sobre cuantía de gastos FAG por Jefes de Cuerpos.
- Orden Ministro Defensa 610/1987 (BOD. núm. 121), normas regulando la expedición de órdenes de pago a justificar.
- Orden Ministro Defensa 39/1987 (BOD. núm. 121), que regula la administración de los gastos para la vida y sostenimiento de las Unidades, Centros, Dependencias y Establecimientos dependientes del CGE.
- Orden Ministro de Economía y Hacienda 28628, de 23 de diciembre de 1987 (BOE. núm. 3), por la que se dictan normas para desarrollo y aplicación RD. 640 sobre pagos librados a justificar.
- Orden Ministro Defensa 2/1988, de 13 de enero (BOD. núm. 9), por la que se regula la administración de los gastos para la vida y funcionamiento de los BUIs dependientes del CG de la Armada.
- Orden Ministro Defensa 3/1988, de 13 de enero (BOD. núm. 9), por la que se regula la administración de los gastos para la vida y funcionamiento de las Unidades Aéreas, Centros y Organismos dependientes del CG del Aire.
- Orden Ministro Defensa 18/1988 (BOD. núm. 48), normas que regula la expedición de órdenes de pago a justificar para el ámbito del Ministerio de Defensa, de acuerdo con lo dispuesto en RD. 640/1987.
- Orden Ministro Defensa 83/1988, de Aplicación y Desarrollo de los Presupuestos de Defensa para 1989.
- Orden Ministro Defensa 10/1989, de 13 de febrero (BOD. núm. 32), por la que se regula la expedición de órdenes de pago a justificar en el ámbito del Ministerio de Defensa.
- Orden Ministro Defensa 20/1989, de 8 de marzo (BOD. núm. 51), por la que se delegan facultades en materia de contratación.

Instrucciones

- Instrucción 001/1988, de 22 de enero, del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, que da normas para la administración de los gastos de vida y funcionamiento de los BUIs dependientes del CG de la Armada.
- Instrucción 001/1988, de 29 de enero, del Almirante Jefe de Apoyo Logístico, que da normas para la solicitud de auxilios extraordinarios a los gastos de vida y funcionamiento de los BUIs.
- Instrucción 001, de febrero de 1988, del Intendente General de la Armada.
- Instrucción 6/1988 EME (5.ª Div.), de 15 de junio, del General Jefe de Estado Mayor del ET, administración de los créditos presupuestarios de vida y funcionamiento.
- Instrucción 713/70003/1988, de 14 de octubre, del General Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, que regula la administración de los gastos de vida y funcionamiento de las Unidades Aéreas, Centros y Organismos dependientes del CG del Aire.
- Norma N-6/1987 EME (5.ª Div.), del General Jefe de Estado Mayor del ET, sobre administración de los créditos presupuestarios para vida y funcionamiento.
- Comunicación Técnica num. 175/380, de la Dirección de Asuntos Económicos del CG del Ejército del Aire, que regula los gastos imputables al Concepto presupuestario 220.00, "Gastos de vida y funcionamiento".
- Informaciones sobre los ejércitos de Francia, República Federal Alemana, Bélgica e Italia.