

656

RESOLUCIÓN de 14 de octubre de 2003, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz de organizaciones Internacionales, ejercicios 1997-1998.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 14 de octubre de 2003, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz de organizaciones Internacionales, ejercicios 1997-1998, acuerda:

1. Instar al Gobierno a que continúe en el desarrollo de una normativa específica de aplicación al control del gasto en las misiones de paz, de seguridad y ayuda humanitaria de las Fuerzas Armadas de España en el exterior.

2. Instar al Gobierno a que continúe homogeneizando los procedimientos de gestión de gasto en los Cuarteles Generales (Ejércitos), con el fin de mejorar el control interno de la gestión.

3. Instar al Gobierno a que adecue la previsión presupuestaria anual, y agilice los procedimientos para las modificaciones de crédito, a fin de afrontar los compromisos de gasto en las misiones de nuestras Fuerzas Armadas fuera de nuestras fronteras.

4. Instar al Gobierno a que desarrolle, en su caso, la normativa existente sobre retribuciones del personal que participe en las misiones de paz, de seguridad y ayuda humanitaria, que permita el conocimiento exacto por los efectivos que participen en las mismas.

5. Instar al Gobierno a que conforme a lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto 662/2001, de 22 de junio, se fijen centralizadamente y con claridad las cuantías de la indemnización prevista en dicho artículo para los distintos empleos y situaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 2003.—El Presidente, Gabino Puche Rodríguez-Acosta.—El Secretario, Juan Antonio García-Talavera Casañas.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 25 de julio de 2002, el Informe de Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1997-1998, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

SIGLAS Y ABREVIATURAS	
ALBA	Fuerza de Protección Multinacional en Albania.
EALOG	Escalón Logístico Avanzado.
ECMMY	Misión de la Unión Europea en la antigua Yugoslavia.
IFOR	Fuerzas de Implementación de la Paz.
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas en Guatemala.
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas en el Sáhara Occidental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
SFOR	Fuerzas de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina.
SPABRI	Brigada Española.
SPALBAT	Batallón Español.
TACP	Equipos de Control Aéreo Táctico.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

I.	Consideraciones generales
I.1	Introducción
I.2	Participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de organizaciones internacionales
I.3	Normativa básica reguladora
I.4	Objetivos y alcance de la fiscalización
I.5	Limitaciones al alcance
I.6	Trámite de alegaciones
II.	Resultados de la fiscalización
II.1	Liquidación presupuestaria y su reflejo en la cuenta de la Administración General del Estado
II.1.1	Liquidación presupuestaria
II.1.2	Reflejo en la contabilidad económico-patrimonial
II.2	Gestión de los recursos
II.2.1	Órgano Central
II.2.2	Ejército de Tierra
II.2.3	Armada
II.2.4	Ejército del Aire
II.2.5	Guardia Civil
III.	Conclusiones y recomendaciones
III.1	Conclusiones
III.1.1	En relación con la liquidación presupuestaria y su reflejo en la Cuenta de la Administración General del Estado
III.1.2	En relación con la gestión de los recursos
III.2	Recomendaciones

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 Introducción

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, ha procedido, a iniciativa propia, a la fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de Organizaciones Internacionales, durante los años 1997 y 1998.

Esta fiscalización complementa las realizadas por el Tribunal de Cuentas sobre esta materia, relativas a los ejercicios 1993 a 1996, que fueron incluidas en los Informes Anuales de los citados ejercicios.

I.2 Participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de organizaciones internacionales

Por operaciones de mantenimiento de la paz se entiende, de acuerdo con la definición dada por la Dirección General de Política de Defensa, el despliegue de una fuerza o grupo de observadores de carácter multinacional dirigido por una organización internacional legitimada para ello, realizado con el consentimiento de las partes, para favorecer el establecimiento de acuerdos entre ellas, controlar su cumplimiento, atenuar las consecuencias del conflicto y eliminar sus causas, y que desarrolla sus cometidos de manera imparcial, limitando el uso de la fuerza a los casos de autodefensa.

Las misiones en las que ha participado España durante los años 1997 y 1998, período al que se refiere la fiscalización, su extensión en el tiempo, así como la organización internacional de mando, han sido las que se relacionan a continuación:

A) Operaciones de apoyo a la paz con proyección de fuerzas

1) Operación de estabilización de la paz, para disuadir el reinicio de las hostilidades y estabilizar la paz en Bosnia-Herzegovina (SFOR), bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que se inició en diciembre de 1996, con el relevo de las Fuerzas de Implementación de la Paz (IFOR), y continúa en la actualidad.

La presencia de las Fuerzas Armadas Españolas en Bosnia-Herzegovina se remonta a julio de 1992, bajo el mando de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su dispositivo UNPROFOR, el cual, a partir del día 20 de diciembre de 1995 y en cumplimiento de los acuerdos de Dayton (EE.UU.), se transformó en IFOR, bajo el mando de la OTAN.

2) Operación ALBA, en Albania, para facilitar la llegada y distribución urgente de ayuda humanitaria y crear un ambiente seguro en el que desarrollar el trabajo de las Organizaciones Internacionales, entre abril y julio de 1997, bajo el mando de Italia, de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la ONU.

B) Observadores en misiones de mantenimiento de la paz

1) Misión de la Unión Europea en la antigua Yugoslavia (ECMMY), que comenzó en agosto de 1991 y continúa en la actualidad.

2) Misiones de Naciones Unidas en: Guatemala (MINUGUA), iniciada en octubre de 1994 y que se mantiene en la actualidad; y en el Sahara Occidental (MINURSO), en mayo y junio de 1998.

3) Misiones de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en: Chechenia, Moldavia, Croacia, Nagorno Karabaj, Georgia, y Kosovo.

Asimismo, las Fuerzas Armadas Españolas han contado con representación en la asesoría militar del Administrador de Mostar (Unión Europea Occidental) y en la Oficina del Alto Representante de Bosnia.

Los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en este tipo de operaciones se realizan con cargo a los créditos de un concepto presupuestario creado en 1990 específicamente para este fin: el 228 "Gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de la ONU (Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda 6/11/1990)". Desde el punto de vista funcional, estos gastos se imputan al programa presupuestario 211A "Administración y Servicios Generales de Defensa" gestionado por la Secretaría de Estado de la Defensa (servicio presupuestario 03 de la sección 14 "Ministerio de Defensa").

I.3 Normativa básica reguladora

La normativa básica aplicable a la gestión de este tipo de gastos se encuentra recogida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

— Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, con la exclusión prevista en su artículo 3.1.h).

— Real Decreto 1120/1977, de 3 de mayo, de contratación de material militar en el extranjero.

— Real Decreto 2122/1993, de 3 de diciembre, de gestión financiera de determinados fondos destinados a la adquisición de material militar y servicios complementarios en el exterior.

— Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

— Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, modificado parcialmente por los Reales Decretos 2/1994, de 14 de enero, y 827/1995, de 29 de mayo¹.

¹ Posteriormente se ha promulgado el Real Decreto 6621/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba un nuevo Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, en cuyo artículo 17 se regulan específicamente las retribuciones del personal militar que participe o coopere en operaciones de mantenimiento de la paz, humanitarias o de evacuación de personas en el extranjero, regulación que no se contemplaba en los anteriores.

— Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, por el que se reclasifican los grupos retributivos para el personal de las Fuerzas Armadas Españolas.

— Convenio colectivo para el personal laboral del Ministerio de Defensa, inscrito por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 23 de junio de 1992.

— Orden del Ministerio de Defensa 37/1995, de 16 de marzo, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación de los sistemas de pagos a justificar y de anticpos de caja fija en el ámbito del Ministerio.

Adicionalmente y en relación con este tipo de gastos, se han dictado diversas normas de distinto rango, aplicables al conjunto de las Fuerzas Armadas Españolas, entre las que destacan las siguientes:

— Orden del Ministerio de Defensa 48/1996, de 29 de febrero, sobre delegación de facultades en materia de contratos y convenios en el Jefe de la brigada española que participa en las Fuerzas de Implementación de la Paz en la antigua Yugoslavia.

— Orden comunicada del Ministerio de Defensa 143/1994, de 23 de diciembre, sobre retribuciones del personal que coopere o participe en operaciones para el mantenimiento de la paz en el extranjero, modificada por la Orden ministerial comunicada 268/1998, de 30 de septiembre.

— Instrucción general 3/1995, sobre observadores y monitores militares, de 26 de septiembre.

— Directiva operativa del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, 14/1996, de 13 de noviembre, sobre personal militar español en apoyo al plan de paz en la antigua Yugoslavia, anulada por la Directiva 11/1998, de 19 de noviembre.

I.4 Objetivos y alcance de la fiscalización

Los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

a) Comprobar la liquidación presupuestaria del crédito 14.03.211A.228, referida a los ejercicios 1997 y 1998, y su reflejo en los otros estados de la Cuenta de la Administración General del Estado.

b) Comprobar el cumplimiento de las previsiones normativas vigentes en la gestión de los fondos públicos aplicados a las operaciones aquí consideradas.

Para conseguir estos objetivos se han realizado las pruebas que se han estimado necesarias, con las limitaciones que se exponen en el siguiente apartado.

I.5 Limitaciones al alcance

No se ha podido cuantificar el importe de los pagos reembolsables derivados de los gastos de manutención y alojamiento del personal del Ejército de Tierra destinado en Cuarteles Generales Multinacionales abonados

con cargo a la rúbrica presupuestaria fiscalizada (epígrafe II.2.2.D).

Los criterios utilizados por el Ejército del Aire para la determinación de los costes de mantenimiento y reparaciones de aeronaves no permiten pronunciarse con garantías suficientes sobre el importe de las obligaciones reconocidas por estos conceptos con cargo a la rúbrica presupuestaria fiscalizada (epígrafe II.2.4.D).

I.6 Trámite de alegaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de este Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual Ministro de Defensa y a su predecesor, que desempeñó el cargo en el período fiscalizado. Sólo el actual Ministro ha presentado alegaciones, las cuales se incorporan al Informe.

Las citadas alegaciones no contradicen los hechos y valoraciones contenidos en el Informe, sino que, en líneas generales, ratifican los hechos expuestos y tratan de justificar la situación descrita. Asimismo, manifiestan que parte de las deficiencias señaladas en el Informe han sido corregidas o están en vías de corregirse. En consecuencia, no se ha modificado el texto del Informe con excepción de tres comentarios que se incorporan en notas a pie de página en los apartados a los que se refieren las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 Liquidación presupuestaria y su reflejo en la cuenta de la Administración General del Estado

II.1.1 Liquidación presupuestaria

En los dos ejercicios fiscalizados la liquidación presupuestaria de la rúbrica 14.03.211A.228 ha sido la siguiente:

AÑO	CRÉDITO INICIAL	AMPLIACIONES	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	
			CRÉDITO DEFINITIVO	RECONOCIDAS
1997	31	19.869	20.000	19.935
1998	10	24.345	24.355	24.144

AÑO	CRÉDITO INICIAL	AMPLIACIONES	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	
			CRÉDITO DEFINITIVO	RECONOCIDAS
1997	186	120.016	120.202	119.812
1998	60	146.316	146.376	145.108

Como puede apreciarse, la dotación inicial en ambos ejercicios ha sido cuantitativamente incongruente no sólo con los compromisos adquiridos por España ante los Organismos Internacionales, sino también con la evolución del concepto fiscalizado en los ejercicios económicos transcurridos desde su creación en 1990 con una dotación final de créditos de:

Así, en los supuestos de estancias coincidentes con meses completos, el Ejército de Tierra calcula la indemnización de residencia multiplicando por 30 el importe diario establecido para cada misión con independencia del número real de días del mes que se liquida. Este criterio fue también el aplicado por la Armada hasta junio de 1998, multiplicando, a partir de esa fecha, el importe diario por el número real de días de cada mes. Por su parte, en el Ejército del Aire no había un criterio homogéneo para calcular la indemnización de residencia ya que en algunas bases aéreas se calculaba multiplicando por el número real de días mientras que en otras se multiplicaba por 30.

Tampoco existía un criterio homogéneo para calcular, en los periodos inferiores al mes, el importe de los conceptos de la retribución extraordinaria que la Orden cuantifica con carácter mensual (el complemento y la gratificación). Así, la Armada y la Pagaduría Central de Haberes del Ejército de Tierra calculaban la retribución dividiendo el importe de los citados conceptos por 30 y multiplicando el cociente por el número de días de servicio efectivo en la misión. Sin embargo, la Jefatura de Administración Económica de la Fuerza de Maniobra, que en parte del periodo fiscalizado elaboró las nóminas del Ejército de Tierra, utilizaba el criterio establecido en las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gasto, para aquellos supuestos de derechos económicos que debían liquidarse por días, esto es, tomando como base la retribución mensual, y dividiéndola por el número de días del correspondiente mes, criterio que se considera más acorde con la normativa aplicable.

Por otra parte, en las pruebas realizadas sobre muestras de nóminas, se han detectado algunos fallos y errores, que se exponen en apartados posteriores y que han dado lugar a pagos por exceso o por defecto, que obligado a que por parte de los gestores se realice una revisión de las nóminas correspondientes, para exigir los reintegros o efectuar los pagos adicionales que, en su caso, puedan resultar procedentes.

II.2.1 Órgano Central

La Secretaría de Estado de la Defensa es el servicio presupuestario gestor del crédito, sin embargo, su participación en la ejecución de estos créditos en los ejercicios fiscalizados no llega al 1 % del total de las obligaciones de la rúbrica presupuestaria fiscalizada. Estas obligaciones correspondieron fundamentalmente [11 de los 17 millones de pesetas (66 de los 102 miles de euros) reconocidos en el periodo] a gastos de locomoción e indemnizaciones por razón del servicio devengados de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 236/1988.

II.2.2 Ejército de Tierra

A) Participación del Ejército de Tierra en operaciones de mantenimiento de la paz

Las Fuerzas del Ejército de Tierra han colaborado en todas las misiones de paz en las que han participado las Fuerzas Armadas Españolas durante el periodo fis-

	AÑO 1987	
	CRÉDITOS ASIGNADOS (millones de pesetas)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (millones de pesetas)
ÓRGANO CENTRAL	13,166	79,123
EJÉRCITO DE TIERRA	1,035	6,221
ARMADA	6,974	54,101
EJÉRCITO DEL AIRE	20,000	120,252
TOTAL	41,091	259,706

	AÑO 1988	
	CRÉDITOS ASIGNADOS (millones de pesetas)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (millones de pesetas)
ÓRGANO CENTRAL	16,090	86,703
EJÉRCITO DE TIERRA	1,035	6,221
ARMADA	6,974	54,101
EJÉRCITO DEL AIRE	20,000	120,252
TOTAL	44,099	267,277

Del total de gastos imputados en el periodo fiscalizado (44.079 millones de pesetas) (264.920 miles de euros) un 42 % corresponde a gastos de personal y el 58 % restante a gastos de mantenimiento y material y a los denominados «de vida y funcionamiento». En relación con los primeros, se exponen seguidamente algunas consideraciones generales.

La Orden ministerial comunicada 143/1994, de 23 de diciembre, es la norma que regula las peculiaridades de las retribuciones del personal que coopera o participa en operaciones para el mantenimiento de la paz en el extranjero. En ella se establece que, además de las retribuciones que por su destino, empleo, puesto o categoría le corresponda (excepto el complemento de dedicación especial o el de productividad), el personal percibirá una «retribución extraordinaria», que compense las especiales condiciones en las que desarrolla su trabajo y que se determina sumando: un complemento, una gratificación y una indemnización de residencia. La cuantía del primer concepto se establece en la Orden y la de los dos últimos se determina para cada misión por el Subsecretario de Defensa dentro de los límites establecidos en la Orden.

La percepción de esta retribución, que en puridad es una gratificación por servicios extraordinarios, encuentra su amparo normativo, en cuanto a funcionarios, en el artículo 4.5 del Reglamento general de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas aprobado por Real Decreto 1494/1991 y, relacionado con él, en el artículo 3.2 del Real Decreto 236/1988, siendo incompatible su percepción con cualquier otra retribución o indemnización.

En cuanto al personal laboral, al que no es aplicable el citado Reglamento, puesto que se rige por el correspondiente convenio colectivo, la Orden comunicada no hace referencia al fundamento con arreglo al cual se acuerda la retribución de que se trata, que no aparece expresamente recogida como tal en el citado convenio, con independencia de que analógicamente se pueda asimilar a determinados casos previstos en él y de que se trata de una cuestión de equidad.

Esta Orden y las Instrucciones que la han desarrollado no han sido lo suficientemente claras y precisas para determinar, de forma indubitada, las liquidaciones y pagos a realizar en cada situación. En efecto, las unidades que gestionaron las nóminas en el periodo fiscalizado han interpretado de forma diferente estas normas lo que ha dado lugar a que en situaciones idénticas no se percibieran retribuciones iguales.

gastos de funcionamiento y actividad administrativa normal, pero no los gastos de inversión propios de programas dirigidos, bien a la dotación de material operativo y logístico, o bien a necesidades de mantenimiento y conservación de los sistemas de armas operativos en las Fuerzas Armadas.

La Resolución argumenta que la concentración de todos los gastos en una única rúbrica tiene por finalidad «dotar a las asignaciones presupuestarias previstas... de la flexibilidad precisa para cubrir con la prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los referidos créditos se establecen en las disposiciones legales y reglamentarias».

Sin embargo, el criterio mantenido por el Tribunal, puesto de manifiesto en los anteriores Informes sobre esta materia, es que sería más acorde con los principios presupuestarios que los créditos destinados a operaciones de mantenimiento de la paz se integraran en un programa, con el desarrollo económico y orgánico que fuese procedente de conformidad con la naturaleza de los gastos.

II.1.2. Reflejo en la contabilidad económico-patrimonial

Como se ha indicado en el apartado anterior, con cargo a los créditos de la rúbrica presupuestaria fiscalizada, se han atendido operaciones de diversa naturaleza económica, en concreto, gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales.

Todos estos gastos se han contabilizado en el ámbito de la contabilidad económico-patrimonial, en la cuenta, del subgrupo 62 «Servicios exteriores» del Plan General de Contabilidad Pública. 629 «Gastos de comunicaciones y otros servicios». Lo anterior supone, por un lado, una incorrecta imputación de gran parte de los gastos, fundamentalmente de los gastos de personal que debieron haberse contabilizado en las correspondientes cuentas del subgrupo 64 «Gastos de personal» y, por otro lado, la consideración como gastos, que entran a formar parte del resultado económico-patrimonial, de adquisiciones de bienes de naturaleza invariable y otras inversiones reales, que deberían haberse contabilizado en las correspondientes cuentas del grupo 22 «Inmovilizado material». Sin embargo, la repercusión de estas deficiencias en la cuenta de resultados y en el balance de la Cuenta de la Administración General del Estado, aunque negativa, carece de importancia relativa en los ejercicios fiscalizados.

II.2. Gestión de los recursos

En este apartado se analiza la gestión desarrollada por los distintos órganos que han participado en la ejecución de la rúbrica presupuestaria fiscalizada.

La Secretaría de Estado de la Defensa es, como se ha indicado anteriormente, el servicio presupuestario gestor del crédito y el que reasigna sus dotaciones entre las distintas Unidades que participan en las operaciones. En los ejercicios fiscalizados los créditos asignados, así como las obligaciones reconocidas con cargo a los mismos, han sido los siguientes:

EJERCICIO	CRÉDITO FINAL (en millones de pesetas)	
	(en millones de pesetas)	(en millones de euros)
1990	1.000	6.010
1991	6.531	39.252
1992	2.673	16.065
1993	8.195	49.253
1994	17.794	106.944
1995	10.444	116.861
1996	25.952	180.015

Esta falta de rigor y realismo en la presupuestación se viene registrando desde la creación de esta rúbrica presupuestaria y ha sido puesta de manifiesto en los anteriores Informes del Tribunal sobre esta materia².

Al igual que en ejercicios anteriores, para afrontar los gastos derivados de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, en los ejercicios fiscalizados fue necesario incrementar el crédito, haciendo uso del carácter ampliable que las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado atribuyen a esta rúbrica. Sin embargo, el retraso en la aprobación de los expedientes de ampliación de crédito determinó que durante diferentes periodos, y especialmente en el primer trimestre del ejercicio presupuestario, no se dispusiera de los recursos necesarios para atender las necesidades existentes y se utilizaran transitoriamente otros créditos del Ministerio de Defensa, realizándose después las oportunas rectificaciones. Estas irregularidades formales podrían haberse evitado con una presupuestación realista o con una pronta tramitación y aprobación de los expedientes de ampliación de crédito (en los dos ejercicios fiscalizados el primer expediente de ampliación de crédito se aprobó en la segunda quincena del mes de marzo).

La Resolución de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de noviembre de 1990, por la que se determinan los criterios de imputación de gastos a esta rúbrica presupuestaria, prevé la inclusión en la misma de «todos aquellos gastos de personal, funcionamiento e inversiones ocasionados por las unidades que participan en las operaciones...». La imputación de todos los gastos en un único concepto del capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» supone una excepción en la aplicación de los criterios generales de clasificación económica del gasto, que exigiría la imputación de gran parte de estos gastos en los capítulos: 1 «Gastos de personal» y 6 «Inversiones reales». Por otro lado, desde el punto de vista de la presupuestación funcional, en el programa 211 A «Administración y Servicios Generales de Defensa» sólo encuentran su adecuada imputación los

² Las alegaciones manifiestan que no pueden conocerse en el momento de elaboración del Presupuesto los acontecimientos internacionales que van a exigir la participación de las Fuerzas Armadas Españolas. El Tribunal opina, sin embargo, que, aunque no pueda determinarse inicialmente el volumen de créditos necesarios para atender las necesidades reales y, por ello, los créditos deben tener carácter de ampliables, las previsiones de gastos derivadas de los compromisos adquiridos por España ante los Organismos Internacionales, a la fecha de elaboración de los correspondientes Presupuestos, permitan realizar una presupuestación más realista.

no correctamente la retribución de los Cabos Primeros profesionales permanentes de la operación ALBA, que se calculó tomando en consideración una gratificación del 80 % de la suma de su salario, complemento de destino y complemento específico, en lugar del 85 % que les hubiera correspondido, de acuerdo con la Instrucción comunicada 430/6014/1997, de 6 de mayo, del Subsecretario de Defensa, sobre retribuciones del personal que coopere o participe en la Fuerza de Protección Multinacional en Albania.

b) Las incidencias comunicadas desde las zonas de operaciones se reflejan, con carácter general, de forma adecuada en las diferentes nóminas de retribuciones extraordinarias existentes para las distintas misiones, si bien en algunos casos aislados y por importes poco significativos las liquidaciones reflejadas en nómina no se correspondían exactamente con la documentación justificativa de las incidencias (algunas altas y bajas producidas en distintos meses, en los que el número de días liquidados no era correcto).

C.2) Retribuciones a intérpretes-traductores

Este personal laboral es contratado de forma centralizada desde España por el Mando de Apoyo Logístico de la zona de operaciones para realizar las tareas auxiliares de interpretación y traducción que precisan los Contingentes desplegados en la zona de operaciones.

Las condiciones económicas fijadas en los contratos, que incluyen conceptos o importe retributivos no contemplados en el Convenio colectivo del Ministerio de Defensa, han pasado por dos fases:

— Inicialmente se estableció en los contratos una retribución mensual más dos pagas extraordinarias equivalente cada una a una mensualidad. Sin embargo, en las nóminas se desglosaba dicha retribución en tres conceptos: salario base y plus de convenio (del mismo importe que los fijados en el convenio para la categoría de trabajador) y un «plus de extranjería», no previsto en el convenio, por la diferencia entre el importe de la retribución mensual y la suma de los dos conceptos anteriores.

— A partir de agosto de 1997, en los contratos se distingue expresamente entre la «remuneración económica mensual» (integrada por salario base y plus de convenio de importe igual al consignado en las nóminas en la fase inicial) y el «plus de extranjería». En esta fase las pagas extraordinarias son equivalentes al importe de la «remuneración económica mensual».

Los contratos tienen el carácter de contratos para obra o servicio determinado estando sometidos, según se expresa en los mismos, «a las cláusulas del propio contrato y, en su defecto, a las disposiciones del Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación y del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y supletoriamente a lo establecido en

En la gestión de estos gastos se ha incumplido el principio de anualidad presupuestaria establecido en el artículo 63 del TRLGP al imputar, en numerosas ocasiones, a los presupuestos de un ejercicio gastos devengados en otro. Como consecuencia de este incumplimiento, los gastos del ejercicio 1997 se encuentran infravalorados en un importe neto de 359 millones de pesetas (2.158 miles de euros) y los del ejercicio de 1998 en 445 millones (2.675 miles de euros), al imputar gastos devengados en estos ejercicios a los presupuestos de 1996 (723 millones) (4.345 miles de euros) y 1999 (81 millones) (487 miles de euros).

C) Gastos de personal

Los gastos de personal, por la participación del Ejército de Tierra en operaciones de mantenimiento de la paz, engloban:

- 1) Las retribuciones extraordinarias abonadas al personal que participa en estas operaciones, de acuerdo con lo establecido en la Orden ministerial comunicada 143/1994 a la que se ha hecho referencia anteriormente, que sumaron en los ejercicios fiscalizados 6.264 y 6.497 millones de pesetas (37.648 y 39.048 miles de euros), respectivamente.
- 2) Las retribuciones, y las correspondientes cuotas de la Seguridad Social a cargo del empleador, abonadas a los intérpretes contratados para apoyar a los miembros del Ejército de Tierra en Bosnia-Herzegovina y Albania, que sumaron en los ejercicios fiscalizados 205 y 218 millones de pesetas (1.232 y 1.310 miles de euros), respectivamente.
- 3) Las indemnizaciones por razón del servicio, abonadas al personal que participa en estas operaciones cuando la estancia en la zona de operaciones es inferior al mes (en el Ejército de Tierra para poder percibir las retribuciones extraordinarias es necesario estar como mínimo un mes en la zona de operaciones) que sumaron en los ejercicios fiscalizados 533 y 361 millones de pesetas (3.203 y 2.170 miles de euros), respectivamente.

C.1) Retribuciones extraordinarias

Las retribuciones extraordinarias se recogen en nóminas independientes para cada una de las operaciones, elaboradas a partir de la información remitida en soporte informático por la Sección Económico Administrativa de la misión. En el período fiscalizado las nóminas fueron elaboradas por dos unidades: la Pagaduría Central de Haberes hasta febrero de 1998 y la Jefatura de Administración Económica de la Fuerza de Maniobra a partir de esa fecha (excepto la nómina de observadores que continuó siendo elaborada por la citada Pagaduría).

Del análisis de una muestra de nóminas se desprenden las siguientes consideraciones:

- a) Las retribuciones se ajustan a la normativa aplicable a cada una de las misiones, si bien no se determi-

calizado. Esta colaboración, que incluye despliegue de fuerzas y observadores militares, se ha concretado como sigue:

1. En las Fuerzas de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR) participan en la operación Sierra Foxrot (Joint Forge) una Brigada española (SPABRI) y un Escalón Logístico Avanzado (EALOG). Además, hay personal español destinado en el Cuartel General SFOR, en Sarajevo, y en el de la División Multinacional Sudeste, en Mostar.

Dentro del ámbito temporal de la fiscalización, España ha contribuido a la misión en la antigua Yugoslavia con siete SPABRI y seis EALOG, que se han ido relevando en la zona de operaciones.

2. En la Operación ALBA, en Albania, participan un batallón español (SPALBAT) y un EALOG. Además, en el período fiscalizado hubo personal español en el Cuartel General del Comandante de la operación en Tirana.

3. En las misiones de mantenimiento de la paz relacionadas en el epígrafe 1.2. B) han participado en el período fiscalizado un asesor militar, 14 oficiales y un suboficial. Si bien en MINUGUA la dotación de tres oficiales llegó a ser de 34 oficiales entre febrero y mayo de 1997.

- B) Evolución del crédito presupuestario asignado al ejército de tierra y su ejecución

La Secretaría de Estado de la Defensa asignó al Ejército de Tierra, para satisfacer las necesidades derivadas de la participación de sus fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz durante los ejercicios 1997 y 1998, créditos del concepto 228 por importes de 13.165 y 16.090 millones de pesetas (79.123 y 96.703 miles de euros), respectivamente, que representan el 66 % del total de los créditos definitivos de ambos ejercicios.

El incremento interanual del gasto (21 %) ha sido debido al aumento de los gastos de mantenimiento de equipos y material, originado, fundamentalmente, por la necesidad de atender, ante la permanencia en el tiempo de este tipo de operaciones, la reposición del material y el mantenimiento y recuperación de la operatividad de los equipos utilizados en las zonas de operaciones.

Estos créditos han sido gestionados por las distintas Direcciones del Ejército de Tierra en atención a su naturaleza, habiéndose reconocido con cargo a ellos las obligaciones que, clasificadas de acuerdo con los criterios de la OTAN, se señalan a continuación:

TIPO DE GASTO	1997		1998	
	créditos de personal	créditos de equipamiento	créditos de equipamiento	créditos de equipamiento
Gastos de personal	7.002	42.083	7.076	42.528
Gastos de «vida y mantenimiento»	1.409	5.448	883	5.397
Gastos de mantenimiento de equipos y material	4.719	22.362	7.572	47.512
TOTAL	13.130	70.913	15.531	95.437

el Convenio vigente para el personal laboral del Ministerio de Defensa». A la vista del carácter supletorio del convenio y de que las retribuciones pactadas en los contratos incluyen conceptos e importes no contemplados en el mismo, estos contratos han de considerarse como «fuera de convenio». Dicha consideración parece objetivamente justificada por las peculiaridades circunstanciales en las que se desarrolla la prestación de estos servicios en un país extranjero y en situación de especial riesgo).

No consta la existencia del informe favorable conjunto de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas que el artículo 35 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, exige para contratar personal laboral no permanente. Tampoco consta la existencia del informe de los citados departamentos ministeriales preceptivo, de acuerdo con lo establecido en las Leyes de Presupuestos Generales para los ejercicios 1997 y 1998 (artículos 30 y 32 respectivamente), para fijar retribuciones, mediante contrato individual, cuando éstas no vengán reguladas en todo o en parte mediante convenio colectivo.

De las comprobaciones de las nóminas y de la documentación justificativa que las soporta, se han deducido las siguientes deficiencias:

- a) Además de algunos errores de escasa importancia, que afectan especialmente a la liquidación de atracciones y pagas extraordinarias, se han detectado seis casos en los que los períodos liquidados en las nóminas son superiores a los que correspondería de acuerdo con la documentación contractual aportada al equipo de trabajo de la fiscalización. A cuatro de ellos se les dio de alta en la nómina el 1/12/1997 a pesar de que la fecha de inicio de la colaboración fue, según el contrato, el 30/12/1997. En otro caso, el contrato finalizaba el 31/7/1997 y no se le dio de baja en nómina hasta el 31/10/1997. Por último, a otro intérprete que en diciembre de 1997 había causado baja en nómina por finalización del contrato, se le dio de alta nuevamente en la nómina de los meses de enero y febrero de 1998 sin que se haya aportado documentación que lo justifique. En consecuencia, los órganos competentes del Ministerio deben realizar las comprobaciones pertinentes para determinar si los pagos respondieron a servicios efectivos o si, por el contrario, se realizaron pagos en exceso, en cuyo caso, deberían adoptarse medidas oportunas para obtener el reintegro de las cantidades pagadas en exceso que, de acuerdo con las estimaciones del Tribunal, podrían ascender a 3,2 millones de pesetas (19,2 miles de euros).

- b) En los contratos suscritos en 1997 con dos intérpretes-traductores, residentes en España, para prestar servicios a las familias de niños albaneses evacuados a España, se fijaron unas condiciones económicas idénticas a las de los intérpretes que prestaban sus servicios en zona de operaciones en el extranjero. En este supuesto,

antigua Yugoslavia, por un grupo táctico mixto de Caballería e Infantería.

Estos créditos han sido gestionados por las distintas Direcciones de la Armada y por los arsenales de las distintas Zonas Navales, en atención a su naturaleza, habiéndose reconocido con cargo a ellos las obligaciones que, clasificadas de acuerdo con los criterios de la OTAN, se señalan a continuación:

TIPO DE GASTO	1997			1998		
	cantidad en pesetas	plus de obra	importe de pago	cantidad en pesetas	plus de obra	importe de pago
Gastos de personal	613	3.685	279	1.677		
Gastos de vida y funcionamiento	10	60	40	160		
Gastos de mantenimiento de buques y material	412	2.916	633	3.300		
TOTAL	1.035	6.621	942	5.137		

Parte de los gastos de personal imputados al concepto 228, por importes de 70 y 67 millones de pesetas (421 y 403 miles de euros), respectivamente, no corresponde a gastos derivados de operaciones de mantenimiento de la paz sino a otros —también de personal— del Ministerio de Defensa, ya que la falta de crédito inicial, por las circunstancias indicadas en el epígrafe II.1.1, determinó que se utilizaran transitoriamente créditos del capítulo 1 «Gastos de personal» que luego se repusieron en exceso por las cuantías señaladas.

C) Gastos de personal

Los gastos de personal de la Armada se refieren, de manera casi exclusiva, a retribuciones extraordinarias al personal que participa en las operaciones de paz que se reflejan en la «nómina unificada de la Armada», cuyos principales órganos gestores son la Sección de Retribuciones de la Dirección de Asuntos Económicos y los Centros Auxiliares de Nómina de las Zonas Marítimas y Jurisdicción Central.

Del análisis de una muestra de nóminas se desprenden las siguientes consideraciones:

- Las retribuciones extraordinarias satisfechas a la dotación de la Fragata «Asturias» por su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, del 24 de febrero al 24 de marzo de 1998, no se ajustaron a lo establecido en la Orden 143/1994 e Instrucción comunicada 430/6082/1995, por cuanto para la determinación de la gratificación extraordinaria y de la indemnización por residencia se utilizaron los porcentajes aplicables a los observadores y componentes de Estados Mayores, en lugar de los previstos para la dotación de fragatas. De acuerdo con el cálculo efectuado por el Tribunal, el importe pagado en exceso a los componentes de dicha dotación, ascendió a 27,1 millones de pesetas (163 miles de euros).
- En los buques «Aragón», «Pizarro» y «Hernán Cortés» las retribuciones extraordinarias se abonaron desde las fechas de salida hasta las de entrada en su base naval en lugar de haberlo hecho desde la salida del último puerto nacional hasta la entrada en el primero,

ción de contratos menores, en los que se aprecia identidad del adjudicatario, del objeto del contrato y de la fecha de pedido⁴.

II.2.3 Armada

- Participación de la Armada en operaciones de mantenimiento de la paz

La Fuerza Naval Española ha participado en operaciones de mantenimiento de la paz aportando unidades de apoyo al transporte de tropas y material a las zonas de operaciones, e interviniendo con fragatas, bien en agrupación nacional bien en agrupación OTAN, en las operaciones «Determined Guard» y «Determined Forge» de las Fuerzas de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR).

La contribución española a las operaciones SFOR y ALBA durante el período fiscalizado se ha concretado en la utilización de buques de transporte del Grupo Delta y de fragatas de la 41ª escuadrilla del Grupo de Combate y de la 31ª escuadrilla de la Fuerza de Protección de Tráfico.

Además, la Armada ha contado con un suboficial en el Cuartel General de SFOR y seis oficiales han participado como observadores en las Misiones ECOMY, OSCE/Nagorno Karabaj y MINUGUA (en esta última la dotación de dos oficiales llegó a siete oficiales en el período comprendido entre febrero y mayo de 1997).

- Evolución del crédito presupuestario asignado a la Armada y su ejecución

La Secretaría de Estado de la Defensa asignó a la Armada, para satisfacer las necesidades derivadas de la participación de sus fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz durante los ejercicios 1997 y 1998, créditos del concepto 228 por importes de 1.035 y 942 millones de pesetas (6.221 y 5.661 miles de euros), respectivamente, que representan un 5 % y un 4 % del total de los créditos definitivos de ambos ejercicios.

Se observa una reducción significativa en los créditos asignados a la Armada, si se comparan con los del ejercicio presupuestario 1996, que ascendieron a 8.560 millones de pesetas (51.447 miles de euros), debido a la menor participación naval en operaciones de pacificación al concluir las operaciones «Sharp Guards» y «Decisive Enhancement» (Unión Europea Occidental/OTAN), y al relevo del batallón de Infantería de Marina destacado en Trebinje, que formaba parte de la brigada española de implementación de la paz en la

⁴ Las alegaciones tratan de justificar el fraccionamiento de las adquisiciones de vacunas argumentando que se adecúan a los relevos y rotaciones de los contingentes de cada operación ante la dificultad de planificar las necesidades anuales por el continuo relevo en los contingentes y por la particularidad de estos medicamentos, de corta caducidad y regulados por el Ministerio de Sanidad por ser «medicamentos extranjeros». Sin embargo, no explican el motivo de la concurrencia en la fecha de pedido en alguno de los expedientes de contratación analizados que fueron tramitados como contratos menores.

do los procedimientos establecidos con carácter general en el Ejército de Tierra.

Las comprobaciones efectuadas, tendientes a verificar el cumplimiento de la legalidad y los procedimientos internos aplicados, se han realizado sobre una muestra de los documentos justificativos de estos gastos, habiéndose deducido los siguientes resultados:

- Un importe de 97 millones de pesetas (583 miles de euros), que correspondía a parte de los gastos devengados en 1998 por la atención de las necesidades de alimentación de las Fuerzas Armadas Españolas integradas en SFOR, se imputó en el concepto 221.05 «Suministros de productos alimenticios» del programa 212A «Gastos operativos de las Fuerzas Armadas» gestionado por el Mando del Apoyo Logístico del Ejército de Tierra en lugar de en la rúbrica 14.03.211 A.228, como correspondía al tratarse de gastos de operaciones de mantenimiento de la paz.

Por el contrario, se imputaron en 1998, en la rúbrica presupuestaria fiscalizada, gastos, por un importe global de 15 millones de pesetas (90 miles de euros), que no correspondían a operaciones de mantenimiento de la paz sino de ayuda humanitaria (operación Alfa Charlie, llevada a cabo en Nicaragua y Honduras por la Unidad de Ingenieros entre noviembre de 1998 y mayo de 1999).

El personal del Ejército de Tierra integrado en Cuarteles Generales Multinacionales percibe unas retribuciones superiores a las del que va formando unidad, porque ha de cubrir sus gastos de manutención y alojamiento. Sin embargo, en la fiscalización se ha puesto de manifiesto que con cargo a la rúbrica presupuestaria fiscalizada se atienden las facturas de los citados Cuarteles que incluyen, entre otros, gastos de manutención y alojamiento de dicho personal. El Ejército de Tierra ha intentado obtener una facturación desglosada que le permita identificar el gasto ocasionado por el personal destinado en Cuarteles Generales y poder así solicitar el reintegro de los interesados. Sin embargo, SFOR ha alegado falta de disponibilidad de personal para elaborar la documentación en la que se identifiquen los usuarios de los servicios prestados.

No se ha podido cuantificar el importe al que ascienden los pagos reembolsables de manutención y alojamiento del personal destinado en Cuarteles Generales. No obstante, en el período fiscalizado se registraron algunos reintegros de este tipo de gastos que habían sido obtenidos previa solicitud del Habilitado.

- En los expedientes de contratación de la Dirección de Sanidad relativos a la adquisición de vacunas destinadas a los efectivos españoles participantes en operaciones de mantenimiento de la paz, se ha puesto de manifiesto un posible fraccionamiento del objeto del contrato, lo que vulnera el artículo 69 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En efecto, existen expedientes de contratación con la considera-

to, al existir en el Convenio colectivo del Ministerio de Defensa la categoría de traductor, lo razonable hubiera sido contratar con sujeción al convenio.

Ese fue el criterio adoptado en el contrato suscrito, el 28 de enero de 1998, con uno de los intérpretes mencionados en el inciso anterior³. El nuevo contrato, vigente al finalizar el ejercicio 1998, tenía por objeto actuar de intérprete-traductor al servicio de niños albaneses acogidos en territorio nacional. Este contrato, a tiempo parcial (13,5 horas semanales), preveía una remuneración proporcional a la establecida para la categoría de traductor en el Convenio colectivo. Sin embargo, desde la suscripción del contrato hasta el mes de noviembre de 1998 los pagos realizados incluyeron, además de las retribuciones pactadas en el contrato, un «plus de extranjería» que no era acorde con las condiciones del contrato ni con el lugar de prestación del servicio. La cantidad percibida en exceso se estima en 0,8 millones de pesetas (4,8 miles de euros).

De acuerdo con la documentación justificativa examinada, otro intérprete, contratado para apoyar a los miembros del Ejército de Tierra en Bosnia-Herzegovina y Albania, estuvo impartiendo cursos de serbocroata en territorio nacional, al menos, durante los períodos comprendidos entre el 26 de abril y el 16 de julio y entre el 31 de agosto y el 7 de noviembre de 1998, percibiendo durante dicho período el «plus de extranjería». A este respecto, cabe señalar que ni en el contrato suscrito con este intérprete-traductor ni en los restantes contratos de este tipo analizados en la fiscalización se excluye el cobro de este plus cuando por cualquier motivo el trabajo se desarrolle en territorio nacional.

C.3) Indemnizaciones por razón del servicio

El importe de las obligaciones reconocidas por indemnizaciones durante los ejercicios 1997 y 1998 ha ascendido a 533 y 361 millones de pesetas (3.203 y 2.170 miles de euros), respectivamente, si bien, dentro de estos importes, se recogen algunas liquidaciones de indemnizaciones que incluyen partidas de gasto ocasionadas por patillas de reconocimiento que no tienen naturaleza (alquiler de viviendas, alimentación, contratación de intérpretes, etc.).

Con independencia de lo anterior, las comprobaciones tendientes a verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a las indemnizaciones por razón de servicio, que se han realizado sobre una muestra de liquidaciones, no han puesto de manifiesto ninguna incidencia significativa.

- Gastos de vida y funcionamiento y gastos de mantenimiento de equipos y material

La gestión de este tipo de gastos, dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz, se realiza siguiendo

³ A esta circunstancia parecen referirse las alegaciones cuando indican que tan pronto se conoció que los citados intérpretes residían en España fue rectificado el error.

II.2.4 Ejército del Aire

A) Participación del Ejército del Aire en operaciones de mantenimiento de la paz

El Ejército del Aire participa en la operación «Joint Guard» como parte de las Fuerzas de Estabilización (SFOR), con medios personales y aéreos desplegados en las bases aéreas de Aviano y Vicenza, y con Equipos de control aéreo táctico (TACP) destacados en Bosnia-Herzegovina.

En concreto, el Ejército del Aire contribuyó a la ejecución de la operación con cuatro cazabombarderos F-18, un avión de transporte T-12, ejecutando operaciones de enlace aéreo, y un avión cisterna TK-10 destacados en Italia, y con tres TACP destacados en Bosnia, encontrándose en espera en España dos F-18 y un TK-10, para actuar en caso necesario.

Además, realizó vuelos de transporte de tropas y de carácter logístico, enmarcados en los programas de Sostentamiento de la Fuerza y de Relevos de la Fuerza, y vuelos especiales para cubrir visitas de autoridades y aerovacaciones de heridos.

Asimismo, el Ejército del Aire ha participado con dos oficiales en la Misión EMMY; con un oficial en MINUGUA (si bien la dotación llegó a cinco oficiales en el periodo comprendido entre febrero y agosto de 1997); y con un suboficial en el Cuartel General de la División Multinacional Sudeste.

B) Evolución del crédito presupuestario asignado al Ejército del Aire y su ejecución

La Secretaría de Estado de la Defensa asignó al Ejército del Aire, para satisfacer las necesidades derivadas de la participación de sus fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz, durante los ejercicios 1997 y 1998, créditos del concepto 228 por importes de 5.674 y 6.837 millones de pesetas (34.101 y 41.091 miles de euros), respectivamente, que representan el 28 % del total de los créditos definitivos de ambos ejercicios.

Estos créditos han sido gestionados por las distintas Secciones Económico-Administrativas de los mandos, direcciones y bases aéreas, en atención a su naturaleza, habiéndose reconocido con cargo a ellos las obligaciones que, clasificadas de acuerdo con los criterios de la OTAN, se señalan a continuación:

TIPO DE GASTO	1997		1998	
	Importe en pesetas	Importe en euros	Importe en pesetas	Importe en euros
Gastos de personal	1.578	9.484	1.673	10.091
Gastos de vida y funcionamiento	198	1.190	1.666	10.013
Gastos de mantenimiento y material	3.869	23.253	3.491	20.981
TOTAL	5.645	33.927	6.836	41.085

Los gastos de carburante tienen la consideración de gastos de material, según la clasificación de la OTAN, sin embargo, en el ejercicio 1998 el Ejército del Aire los registró como gastos de vida y funcionamiento. El cambio de criterio en el registro de los gastos de carburante,

que en 1998 sumaron un importe de 1.294 millones de pesetas (7.777 miles de euros), fue la causa del incremento de los gastos de vida y funcionamiento en 1998.

En la gestión de estos gastos se ha incumplido el artículo 63 del TRLGP al imputar al presupuesto de 1996 gastos devengados en el ejercicio 1997 por importe de 79 millones de pesetas (475 miles de euros) y, por el contrario, imputar al presupuesto de 1997 gastos devengados en 1996, por importe de 7 millones (42 miles de euros). Como consecuencia de este incumplimiento, los gastos del ejercicio 1997 se encuentran infravalorados en un importe de 72 millones de pesetas (433 miles de euros).

C) Gastos de personal

Los gastos de personal del Ejército del Aire corresponden exclusivamente a las retribuciones extraordinarias abonadas al personal que participa en las operaciones de mantenimiento de la paz ya que las indemnizaciones por razón del servicio han sido incorrectamente clasificadas como gastos de vida y funcionamiento sin que haya sido posible determinar su importe exacto en los ejercicios fiscalizados.

Las retribuciones extraordinarias se recogen en las nóminas ordinarias mensuales de cada una de las Secciones Económico-Administrativas, correspondiendo a la Pagaduría Central de Haberes la elaboración de los documentos contables y el pago de las mismas.

Del análisis de una muestra de nóminas se desprenden las siguientes consideraciones:

a) En la base aérea de Torrejón se produjeron durante 1997 fallos en: la elaboración de las tablas de retribuciones; la aplicación de los porcentajes establecidos para la determinación de la gratificación en las categorías de tropa y personal laboral; o la determinación de la misión en la que participaban; fallos que progresivamente fueron corrigiéndose en 1998.

b) En la base aérea de Zaragoza la retribución extraordinaria abonada al personal de tropa durante los tres primeros meses de 1998 fue inferior a la que correspondía al mantener para uno de sus componentes (concretamente el complemento) los importes vigentes en 1997.

c) En la base aérea de Tablada se registraron abonos incorrectos de retribuciones entre diciembre de 1997 y febrero de 1998, en las categorías de Brigada, Sargento 1.º y Sargento, al abonar una gratificación superior a la establecida en la normativa.

d) En la base aérea de Getafe la retribución extraordinaria abonada a las categorías de Coronel a Alférez por su participación en operaciones de mantenimiento de la paz no incluye el complemento. El citado personal percibe el importe equivalente con cargo a las retribuciones ordinarias del capítulo 1 «Gastos de personal» del correspondiente programa presupuestario, lo

que implica que no se consideren gastos de operaciones de mantenimiento de la paz. La misma deficiencia se registró en el Hospital del Aire, en las categorías comprendidas entre Teniente Coronel y Teniente.

D) Gastos de vida y funcionamiento, y gastos de mantenimiento y material

La gestión de este tipo de gastos, en operaciones de mantenimiento de la paz, se realiza siguiendo los procedimientos establecidos con carácter general en el Ejército del Aire.

Las comprobaciones efectuadas en la base aérea de Torrejón y en el Mando de Apoyo Logístico, tendientes a verificar el cumplimiento de la legalidad y los procedimientos internos aplicados, se han realizado sobre una muestra de los gastos realizados, poniéndose de manifiesto las incidencias que se describen a continuación:

a) En ocasiones no consta que las adquisiciones de material imputadas a operaciones de mantenimiento de la paz, cuya recepción se efectúa en España, se envíen con posterioridad a la base aérea de Aviano o se utilicen en actuaciones relacionadas con este tipo de operaciones. En la fiscalización, esta deficiencia se suplió, de forma manifiestamente insuficiente, con la expedición de certificaciones de los Directores del Mando de Apoyo Logístico competentes para su adquisición, en los que se hacía constar que el material había sido adquirido para ser destinado a operaciones de mantenimiento de la paz.

b) Determinados gastos, como el relativo al mantenimiento y reparación de aeronaves, se imputan con criterios de reparto al no estar éstas dedicadas exclusivamente a operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, no se ha aportado información acerca de los criterios de reparto utilizados que permita pronunciarse sobre la realidad de los gastos de este tipo imputados en los ejercicios fiscalizados (2.600 y 2.218 millones de pesetas, respectivamente) (15.626 y 13.330 miles de euros, respectivamente).

II.2.5 Guardia Civil

En los ejercicios fiscalizados, la Secretaría de Estado de la Defensa asignó a la Guardia Civil, para atender los gastos ocasionados por el personal destacado en Bosnia-Herzegovina como policía militar, créditos del concepto 228, por importes de 117 y 477 millones de pesetas (703 y 2.867 miles de euros), respectivamente.

Estos créditos se destinaron al pago de indemnizaciones por residencia eventual fijadas de acuerdo con el artículo 13 del Real Decreto 236/1988, habiéndose reconocido con cargo al presupuesto de 1998 indemnizaciones correspondientes al último trimestre de 1997 por importe de 61 millones de pesetas (367 miles de euros), incumpliendo de este modo el artículo 63 del TRLGP.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 Conclusiones

III.1.1 En relación con la liquidación presupuestaria y su reflejo en la Cuenta de la Administración General del Estado

1.^a Los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de Organizaciones Internacionales se realizan con cargo a la rúbrica presupuestaria 14.03.211A.228, cuya dotación inicial ascendió, en los ejercicios 1997 y 1998, a 31 y 10 millones de pesetas (186 y 60 miles de euros), respectivamente. Posteriormente, los créditos fueron ampliados, al amparo de lo previsto en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, hasta llegar a unos créditos definitivos de 20.000 y 24.355 millones de pesetas (120.202 y 146.376 miles de euros), habiéndose reconocido obligaciones por importe de 19.935 y 24.144 millones de pesetas (119.812 y 145.108 miles de euros). Esta falta de rigor y realismo en la presupuestación se viene registrando desde 1990, ejercicio en el que se creó la citada rúbrica presupuestaria.

2.^a La insuficiencia del crédito inicial y la demora en la aprobación de los expedientes de ampliación de crédito, determinaron que durante diferentes periodos de tiempo, y especialmente en el primer trimestre de cada ejercicio presupuestario, no se dispusiera de los recursos necesarios para atender las necesidades existentes y se utilizaran transitoriamente otros créditos del Ministerio de Defensa realizándose posteriormente las oportunas rectificaciones lo que dio lugar a una gestión presupuestaria laboriosa y confusa, además de formalmente irregular.

3.^a En aplicación de lo dispuesto en la Resolución de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de noviembre de 1990, por la que se determinan los criterios de imputación de gastos a esta rúbrica presupuestaria, se atienden con cargo al capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» todos los gastos derivados de estas operaciones que incluyen, entre otros, gastos de personal y adquisiciones de material inventariable, lo que supone una excepción en la aplicación de los criterios generales de clasificación económica del gasto que el Tribunal no encuentra justificada.

4.^a En el ámbito de la contabilidad económico-patrimonial, todos los gastos de la rúbrica fiscalizada se han imputado en la cuenta, del subgrupo 62 «Servicios exteriores» del Plan General de Contabilidad Pública, 629 «Gastos de comunicaciones y otros servicios», lo que supone además de una incorrecta imputación de la mayor parte de los gastos, que se hayan considerado como gastos adquisiciones de bienes de naturaleza inventariable y otras inversiones reales, que

deberían haberse contabilizado en las correspondientes cuentas del inmovilizado. No obstante, la repercusión de estas deficiencias en la cuenta de resultados y en el balance de la Cuenta de la Administración General del Estado carece de importancia relativa en los ejercicios fiscalizados.

III.1.2 En relación con la gestión de los recursos

5.^a Se ha incumplido el principio de anualidad presupuestaria establecido en el artículo 63 del TRLGP al impulsar, en numerosas ocasiones, a los presupuestos de un ejercicio gastos devengados en otro. Como consecuencia de este incumplimiento, los presupuestos de 1997 y 1998 no han soportado gastos que les eran imputables por importes netos de, al menos, 492 y 384 millones de pesetas (2.958 y 2.308 miles de euros), respectivamente.

6.^a Debido básicamente a las circunstancias señaladas en la conclusión 2.^a, no se han distinguido, con la claridad que hubiera sido necesaria, los gastos ocasionados por las operaciones de mantenimiento de la paz de los demás del Ministerio de Defensa, ni, consiguientemente, se ha producido una rigurosa imputación de unos y otros a sus respectivos créditos, como hubiera sido procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 del TRLGP. Así, la reposición, con cargo al concepto fiscalizado, de los gastos de personal de la Armada inicialmente abonados con fondos del capítulo 1 «Gastos de personal» fue superior en los ejercicios fiscalizados, en 70 y 67 millones de pesetas (421 y 403 miles de euros), al importe real de los gastos realizados con cargo al citado capítulo. En sentido contrario, con cargo a créditos del Ministerio destinados a otras finalidades, se hizo frente a gastos relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz; como determinados gastos de alimentación del Ejército de Tierra en el año 1998, por importe de 97 millones (582 miles de euros).

7.^a La Orden comunicada del Ministerio de Defensa 143/1994, de 23 de diciembre, sobre retribuciones del personal que coopere o participe en operaciones para el mantenimiento de la paz en el extranjero y las Instrucciones que la han desarrollado no han sido lo suficientemente claras y precisas para determinar de forma indubitable dichas retribuciones. Ello ha dado lugar a interpretaciones distintas por parte de los diferentes Servicios que gestionaron las nóminas en el periodo fiscalizado, con el resultado que en situaciones idénticas no se percibieran retribuciones iguales.

8.^a El análisis de una muestra de las nóminas de retribuciones extraordinarias de los tres Ejércitos puso de manifiesto fallos y errores, que dieron lugar a pagos por exceso o por defecto que obligan a que por parte de los gestores se realice una revisión de las nóminas correspondientes, para exigir los reintegros o efectuar los pagos adicionales que, en su caso, puedan resultar procedentes. Entre ellos se destacan los siguientes:

a) En el Ejército de Tierra, las retribuciones de los Cabos Primeros profesionales permanentes de la operación ALBA, se determinaron tomando en consideración una gratificación del 80 % de la suma de su salario, complemento de destino y complemento específico, en lugar del 85 % establecido en la Instrucción correspondiente.

b) En la Armada, las retribuciones satisfechas a la dotación de la Fragata «Asturias» por su participación en operaciones de mantenimiento de la paz del 24 de febrero al 24 de marzo de 1998, se determinaron aplicando los porcentajes correspondientes a los observadores y componentes de Estados Mayores, en lugar de los previstos para la dotación de fragatas. De acuerdo con el cálculo efectuado por el Tribunal, el importe pagado en exceso ascendió a 27,1 millones de pesetas (163 miles de euros).

c) En los buques «Aragón», «Pizarro» y «Hernán Cortés» las retribuciones extraordinarias se abonaron desde las fechas de salida hasta las de entrada en su base naval sin tener en cuenta la existencia de escalas en puertos del territorio nacional, lo que determinó que durante los días intermedios se liquidase una retribución superior a la que correspondía por navegar entre puertos españoles.

d) En la base aérea de Zaragoza, la retribución extraordinaria abonada al personal de tropa durante los tres primeros meses de 1998 fue inferior a la que correspondía al mantener para uno de sus componentes los importes vigentes en 1997. Por el contrario, en la base aérea de Tablada, se abonó, entre diciembre de 1997 y febrero de 1998, a las categorías de Brigada, Sargento 1.º y Sargento, una gratificación superior a la establecida en la normativa.

9.^a El Ejército de Tierra incumplió el artículo 35 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, al contratar personal laboral no permanente (intérpretes-traductores) sin el informe favorable de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Igualmente, incumplió lo dispuesto en las Leyes de Presupuestos Generales para los ejercicios de 1997 y 1998 al acordar en los contratos suscritos con el citado personal unas retribuciones no reguladas en el Convenio colectivo del Ministerio de Defensa sin contar con el informe conjunto de los citados departamentos ministeriales.

10.^a En las retribuciones abonadas a los intérpretes-traductores en los ejercicios fiscalizados, además de otros errores de menor importancia, se han detectado seis casos en los que los periodos liquidados son superiores a los que correspondía de acuerdo con la documentación contractual aportada. A otro de los intérpretes se le abonó durante 10 meses una retribución superior a la estipulada en el contrato. Por ello, los

órganos competentes del Ministerio de Defensa deben realizar las comprobaciones pertinentes para determinar si se han producido pagos en exceso, en cuyo caso, deberían adoptar las medidas oportunas para obtener el reintegro de las cantidades pagadas en exceso que, de acuerdo con las estimaciones del Tribunal podrían ascender, en conjunto, a 4 millones de pesetas (24 miles de euros).

11.^a En los contratos suscritos con dos intérpretes-traductores, residentes en España, para prestar servicios en territorio nacional, se fijaron unas condiciones económicas idénticas a las de los intérpretes que prestaban sus servicios en zona de operaciones en el extranjero. En este supuesto, al existir en el Convenio colectivo del Ministerio de Defensa la categoría de traductor, lo razonable hubiera sido contratar con sujeción al convenio.

12.^a El personal del Ejército de Tierra integrado en Cuarteles Generales Multinacionales percibe unas retribuciones superiores a las del que va formando Unidad, porque ha de cubrir sus gastos de manutención y alojamiento, lo que, en la práctica, por las circunstancias que se indican en el cuerpo del Informe, no ocurre con frecuencia, siendo la Administración militar la que acaba soportando estos gastos.

III.2 Recomendaciones

1.^a Se reitera la recomendación formulada en los anteriores Informes del Tribunal sobre esta materia, de presupuestar de forma realista, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, el crédito destinado a la cobertura de las necesidades derivadas de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de Organismos Internacionales.

2.^a Igualmente se reitera la recomendación de integrar en un programa presupuestario único, con el desarrollo económico que sea procedente, de conformidad con la naturaleza económica de los gastos, las dotaciones destinadas a estas operaciones.

3.^a Para evitar los problemas relacionados con las retribuciones a pagar al personal que participa en estas operaciones, puestos de manifiesto en el Informe, se considera conveniente que, dentro del marco establecido por el artículo 17 del Real Decreto 662/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, se fijen centralizadamente y con claridad las cuantías de la indemnización prevista en dicho artículo para los distintos empleos y situaciones.

Madrid, 25 de julio de 2002.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.