



# AFILANDO EL HACHA DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN EL EJÉRCITO DE TIERRA

Javier Echevarría Jiménez | General de brigada de Intendencia

Había una vez un joven leñador que se presentó a trabajar en un aserradero. El primer día, al presentarse al capataz, este le dio un hacha y le designó una zona de trabajo. El hombre, entusiasmado, salió al bosque y en un solo día cortó dieciocho árboles, por lo que el capataz le felicitó. Al día siguiente llegó con mucho ánimo al bosque con la intención de mejorar el resultado, pero a pesar de todo el empeño, no consiguió cortar más que quince árboles y así, día tras día, el rendimiento iba disminuyendo sin saber por qué, ya que físicamente se encontraba perfectamente, por lo que se lo comentó al capataz, quien le preguntó cuándo había afilado su hacha por última vez, a lo que el leñador respondió: *¿Afilas? Jamás lo he hecho, no tenía tiempo de afilar mi hacha, no podía perder tiempo en eso, estaba muy ocupado cortando árboles*

La moraleja de esta fábula es plenamente trasladable a todos los ámbitos y especialmente a aquellos en los que la presión y la carga de trabajo diaria dificultan disponer de tiempo para analizar los resultados obtenidos. El «afilado del hacha» debe formar parte de todo plan de trabajo si se pretenden obtener buenos resultados, o se corre el riesgo, siguiendo

con el símil, de desperdiciar fuerzas golpeando el árbol inútilmente.

En el Ejército de Tierra se hace en muchos ámbitos, especialmente en el operativo. Un claro ejemplo son los ejercicios tácticos, donde las lecciones aprendidas y *debriefings* forman parte permanentemente de las actividades que se llevan a cabo

tras la finalización del ejercicio. Con esta revisión se sacan conclusiones fundamentales sobre los problemas encontrados y sobre lo que ha funcionado bien y lo que no al enfrentarlos. Lo más importante de ello es que, tras el ejercicio, la maquinaria se pone en marcha para buscar soluciones que permitan superar exitosamente situaciones similares.

Sin embargo, estos análisis metódicos no se han establecido formalmente en el ámbito de la gestión económica. Es cierto que tras el cierre del ejercicio económico se realiza un estudio de los resultados finales de ejecución del presupuesto, pero se lleva a cabo de forma poco profunda, limitándose a identificar los órganos en que han quedado importes relevantes de crédito sin ejecutar y a averiguar los motivos de su no ejecución, habitualmente incidencias que forman parte de la tramitación de los expedientes y de la ejecución de los contratos (inicio de expedientes con retraso por falta de crédito, presentación de recursos en el procedimiento de licitación, incidencias en la ejecución de obras y suministros, etc.), adoptándose medidas en ese órgano concreto para evitar que se vuelvan a producir, pero sin llegar a buscar una solución genérica que evite su repetición en otros órganos en sucesivos ejercicios.

El afilado en profundidad del hacha de la gestión económica en el Ejército de Tierra es ya ineludible, y así lo señalan dos claros indicadores: por un lado, el elevado importe de créditos que año tras año queda de forma repetida sin ejecutar; por otro, la comparación de nuestros resultados de ejecución presupuestaria con los obtenidos por la Armada y el Ejército del Aire y del Espacio.

En cuanto a los créditos que han quedado sin ejecutar anualmente, si solo analizáramos nuestros resultados comparándolos con los de años anteriores, podríamos quedar satisfechos por ser similares, o incluso en algunas ocasiones un poco mejores, asumiendo como algo normal que el Ejército de Tierra se deje sin gastar anualmente un importe cercano a los 20 millones de euros. Pero teniendo en cuenta que ese importe supone un porcentaje importante del crédito anual recibido y que existen necesidades en el Ejército de Tierra sin cubrir por falta de crédito, solo ese importe por sí mismo debería hacernos ver lo necesaria que es la búsqueda de una solución que permita aprovechar esos recursos debidamente. Pero, además, si comparamos nuestros resultados con los de la Armada y el Ejército del Aire y del Espacio, donde año tras año

el Ejército de Tierra sale mal parado y con diferencia, a pesar de que los tres ejércitos enfrentan los mismos problemas de gestión, no cabe duda de lo necesario y urgente que es llevar a cabo el afilado en profundidad del hacha de la gestión económica en el Ejército de Tierra.

### **CAUSAS QUE MOTIVAN LA EXISTENCIA DE CRÉDITOS SIN EJECUTAR**

Analizando los problemas que originan esos resultados, lo primero que se puede concluir es que parte de ellos son debidos a causas externas y no afectan solo al Ejército de Tierra, sino a toda la Administración. Se trata de problemas originados por las limitaciones de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), en la cual hay dos aspectos que afectan especialmente a la gestión económica: la limitación temporal de los créditos al año natural y la incertidumbre sobre las generaciones de crédito.

---

## **Las generaciones de crédito, que suponen un importe de relevancia en el presupuesto final, deben ser autorizadas, en su mayor parte, por el ministro de Hacienda**

---

La limitación temporal de los créditos establecida en el Artículo 49 de la LGP conlleva que los créditos no ejecutados (no afectos a obligaciones reconocidas en el propio ejercicio) se anulan el último día del año. Eso implica que cualquier incidencia

en la ejecución del contrato que impida recepcionar dentro del ejercicio económico, algo muy habitual y especialmente a final de año, cuando no hay margen temporal de reacción, conllevará que el crédito quede sin gastar, se pierda para el Ejército de Tierra en ese año y se tenga que hacer frente al gasto con el crédito del año siguiente, minorando el disponible de este año.

Por otro lado, las generaciones de crédito, que suponen un importe de relevancia en el presupuesto final, deben ser autorizadas, en su mayor parte, por el ministro de Hacienda, quedando sometidas de forma continua a la incertidumbre de si serán autorizadas o no, y en su caso, con tiempo suficiente para poder ejecutar el crédito generado. Ello dificulta la planificación de las adquisiciones y actividades del ejercicio, ya que, en caso de no autorizarse la generación, las necesidades que iban a ser financiadas con esos créditos no podrían atenderse, y, en el caso de autorizarse fuera de plazo, los créditos generados deben derivarse a otras necesidades no prioritarias, en caso de ser posible, y si no pasan a incrementar el importe de créditos no ejecutados al final de ejercicio.

Tratándose de una norma con rango de ley, la única actuación que tiene el Ejército de Tierra a su alcance es el impulso en el Ministerio de Defensa (MINISDEF) para promover su modificación. La singularidad y el volumen de las adquisiciones realizadas en el MINISDEF hacen que sea el departamento más afectado por esa norma de toda la Administración, lo que justificaría la propuesta. Dicha modificación podría contemplar como solución la autorización de todas las generaciones de crédito en el propio MINISDEF, así como la incorporación automática al ejercicio siguiente de los créditos comprometidos no ejecutados.

Pero hay otras causas con origen en el propio Ejército de Tierra, cuya solución queda por tanto a su alcance, y que principalmente son debidas a la falta de separación entre la presupuestación y la financiación y al excesivo fraccionamiento de la distribución de créditos.



## DIFERENCIACIÓN ENTRE PRESUPUESTACIÓN Y FINANCIACIÓN

La presupuestación consiste en la elaboración de un presupuesto, entendiéndose por presupuesto «la cantidad de dinero que se necesita para hacer frente a cierto número de gastos necesarios para acometer un proyecto. De tal manera, se puede definir como una cifra anticipada que estima el coste que va a suponer la realización de dicho objetivo»<sup>1</sup>. Por el contrario, la financiación consiste en «la aportación de dinero que una empresa o persona física realiza y que se necesita para poder llevar a cabo una

actividad o proyecto»<sup>2</sup>. La diferencia es clara: la presupuestación consiste en la realización de una estimación del coste de una actividad, mientras que la financiación consiste en la aportación de los fondos necesarios para llevarla a cabo. Esta diferenciación de cometidos, que constituye un pilar básico en el funcionamiento de cualquier organización en la que se gestionan recursos financieros, tanto empresarial como pública, en el Ejército de Tierra no se está llevando a cabo.

La Instrucción General del JEME 03/2014, por la que se establece el Sistema de Administración Económica (SAE), diferencia estas

funciones al atribuir responsabilidades sobre esta materia, asignando a la División de Planes (DIVPLA) del Estado Mayor del Ejército (EME) el planeamiento y control del empleo de los recursos financieros; a los distintos mandos del Ejército, la programación y presupuestación de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos y misiones a ellos asignados; y a la Dirección de Asuntos Económicos (DIAE), la dirección, gestión, administración y control del recurso financiero puesto a disposición del Ejército. Es decir, el SAE distingue ambas funciones y distribuye las responsabilidades para la realización de cada



Avituallamiento. Foto: Javier Flores.  
Publicada en *Málaga Hoy*

una de ellas: la presupuestación (como desarrollo de la planificación y la programación) a la DIVPLA y al resto de los mandos, y la gestión financiera a la DIAE. Sin embargo, en la práctica, esta separación de funciones no se lleva a cabo, ya que la aprobación del Documento de Distribución de Créditos (DDC) supone fusionar en un solo acto el presupuesto y la financiación, impidiendo con ello la realización de la gestión financiera de los recursos económicos puestos a disposición del Ejército de Tierra.

Como su propio nombre indica, el DDC distribuye el crédito anual

aprobado para el Servicio Presupuestario 12 (Ejército de Tierra) entre los Elementos de Programa (ELPRO) que componen los distintos Programas Funcionales que desarrollan cada uno de los 14 Planes Generales de los que consta el Sistema de Planeamiento del Ejército (SIPLA). Esta distribución, que en la realidad supone determinar qué actividades serán financiadas con el presupuesto aprobado, no tiene en cuenta el resto de los recursos económicos que se reciben regularmente de otros servicios presupuestarios para financiar actividades del Ejército de Tierra, ni tampoco el momento del año en que se requiere la financiación, e implica, además, que los recursos financieros queden inmovilizados sin posibilidad de realizar su gestión.

La distribución de créditos que realiza el DDC no presentaría problema si los recursos económicos disponibles cubrieran todas las necesidades del año. Pero teniendo en cuenta su escasez, lo que no permite cubrir el total de necesidades existentes, y que estas pueden requerir financiación en distintos momentos del ejercicio, es necesario llevar a cabo una gestión económica eficiente de los recursos disponibles, obteniendo el máximo rendimiento de ellos mediante la financiación del mayor número de actividades posible, para lo cual se requiere disponer de la capacidad de dotar de financiación necesaria a las distintas actividades según su prioridad operativa y temporal, teniendo en cuenta el momento y la cantidad en que los recursos previstos estarán disponibles, evitando así que haya recursos económicos ociosos cuando existen necesidades que podrían ser financiadas con ellos.

Por otro lado, el ELPRO constituye el elemento base de la presupuestación del SIPLA, siendo una particularidad del Ejército de Tierra, ya que ni la Armada ni el Ejército del Aire y del Espacio lo emplean, y es el nexo de unión entre el programa informático para la gestión del SIPLA (GESIPLA) y el Sistema de Dirección y Administración Económica del MINISDEF (SIDAE). Ambos se nutren de información recíprocamente: GESIPLA,

facilitando los importes asignados a cada ELPRO, y SIDAE, informando sobre el estado de ejecución de los créditos correspondientes a cada ELPRO. Al ser un elemento del proceso de presupuestación, en principio, el ELPRO no debería afectar a la gestión económica más allá de constituir el presupuesto aprobado para una actividad concreta. Pero la realidad es otra, pues el modo en que se utiliza condiciona la gestión económica hasta el punto de impedir la administración de los recursos financieros disponibles establecida en el SAE, ya que, al trasladarlos al SIDAE de forma limitativa, los recursos quedan inmovilizados sin posibilidad de empleo para financiar otras actividades.

---

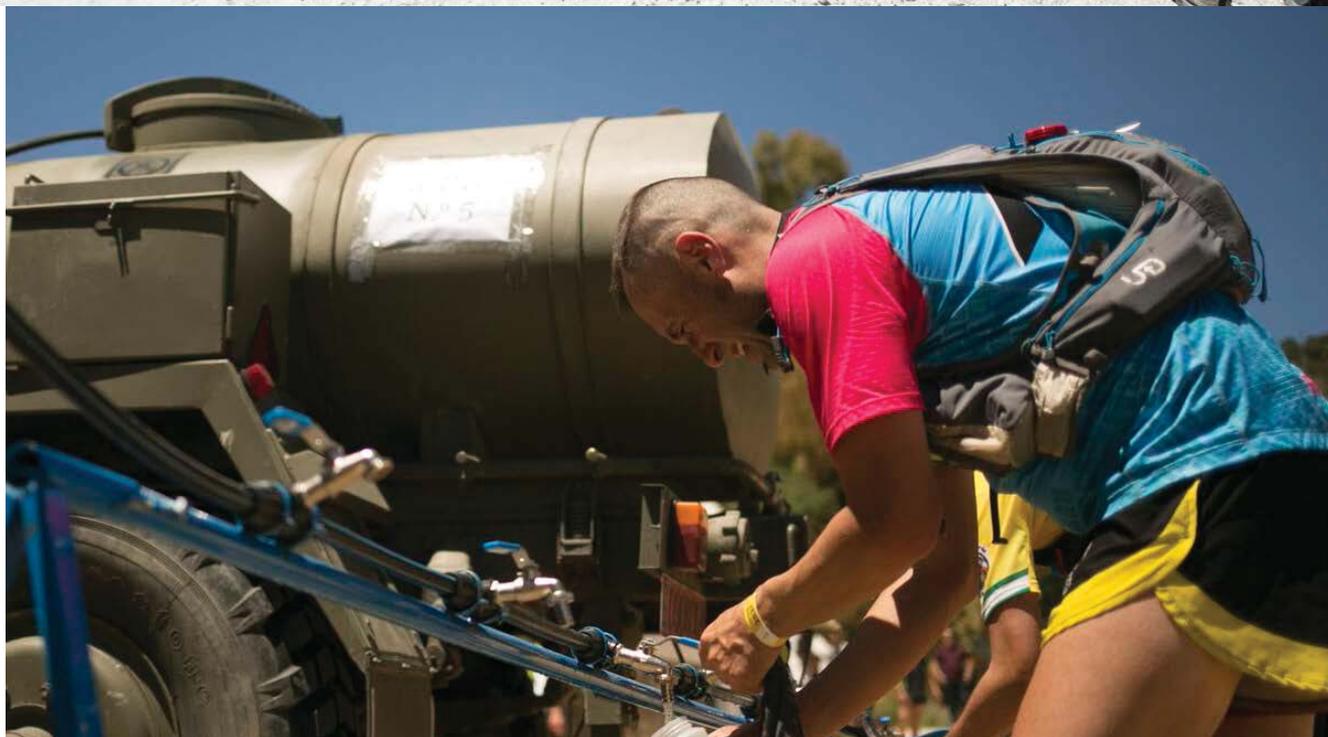
## La distribución de créditos que realiza el Documento de Distribución de Créditos no presentaría problema si los recursos económicos disponibles cubrieran todas las necesidades del año

---

Por otro lado los Presupuestos Generales del Estado (PPGGEE) desglosan los créditos aprobados a nivel Subconcepto y Subprograma; no obstante, la LGP determina que, con carácter general, los créditos aprobados son vinculantes a nivel Artículo y Programa y a nivel Capítulo para las Inversiones (Capítulo 6). Es decir,



Avituallamiento algibe. Foto: Javier Flores. Publicada en Málaga Hoy



la propia LGP permite una agrupación superior del crédito generando lo que entre los gestores se llaman *bolsas de vinculación*. Sin embargo, la forma en que se utiliza el ELPRO no solo supone impedir el uso de esta herramienta que la LGP proporciona para facilitar la gestión, sino

que además establece un desglose más del publicado en los PPGEE, generando una compartimentación excesiva del presupuesto que impide utilizar los fondos de forma ágil, haciendo necesario iniciar el tedioso procedimiento de reprogramación o vinculación cada vez que se necesita

adecuar el crédito al gasto que se va a realizar. Esta es una de las principales causas de que al final del ejercicio quede un elevado importe de créditos sin distribuir, ya que muchas veces se trata de pequeños importes sobrantes, pero que, ante el dilatado plazo necesario para su

reprogramación o vinculación, las unidades de gasto renuncian a solicitar dichos trámites para su utilización en otras necesidades, motivando que todos esos pequeños sobrantes de dotaciones queden sin gastar y que su importe agregado a final de año suponga un monto elevado. Es necesario hacer constar que el problema de las vinculaciones podría quedar solucionado en breve, ya que desde septiembre de 2022 se está aplicando un nuevo procedimiento de vinculación mucho más ágil.

Para comprender más fácilmente esta situación se pueden tomar como ejemplo los dos tipos de avituallamiento de agua que la Legión instala durante los 101 Km de Ronda. A lo largo del recorrido se pueden ver unos avituallamientos donde se sitúan mesas con una gran cantidad de vasos, llenos ya de agua, para que los corredores los cojan directamente, y otros donde se sitúan aljibes con múltiples bocas de salida de agua para que los corredores llenen sus vasos según van llegando. Si el agua no fuera un recurso escaso y se pudieran cubrir todas las potenciales necesidades del recorrido sin problema, se podría utilizar en todos los avituallamientos el modelo de los vasos llenados previamente. Pero siendo el agua un bien escaso, el sistema de vasos supone un desaprovechamiento del recurso, ya que muchos quedan con restos de agua y otros ni siquiera son utilizados, haciendo además muy difícil conocer el agua disponible en cada momento, ya que sería necesario medir vaso por vaso, y mucho más difícil reaccionar en caso de ser necesario trasladar parte del agua disponible a otro avituallamiento, ya que requeriría la manipulación de cada uno de los vasos, vaciándolos en un recipiente intermedio, y su rellenado individual en el nuevo puesto. Por el contrario, el sistema de aljibes supone aprovechar al máximo el agua disponible al gastar exclusivamente la que se va a beber, conociendo en todo momento la disponibilidad de agua con tan solo mirar el nivel del aljibe y proporcionando, además, una capacidad de reacción instantánea para trasladar el agua a otro

punto donde sea necesaria sin requerir ninguna manipulación.

Trasladando el ejemplo a la gestión económica en el Ejército de Tierra, la forma en que el DDC distribuye los créditos equivale al sistema de llenado previo de los vasos (ELPRO), por lo que, siendo los recursos financieros disponibles escasos, parece lógico pensar que la mejor forma de aprovecharlos al máximo sería el sistema de aljibes (bolsas de vinculación), lo que permitiría realizar una gestión financiera flexible, ágil y eficaz, manteniendo el control permanente de su disponibilidad y facilitando con ello la posibilidad de dedicar los recursos disponibles a las necesidades existentes en cada momento.

### **EL EXCESIVO FRACCIONAMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS**

Otro de los principales motivos del elevado importe de créditos que quedan sin gestionar en el Ejército de Tierra al final de cada ejercicio económico es la enorme estructura en la que se basa la distribución de créditos, tanto en el número de órganos con competencias de distribución como en el número de ELPRO.

Como ya se ha dicho, el DDC distribuye el presupuesto anual aprobado entre los distintos ELPRO de cada una de las actividades presupuestadas. El número de ELPRO en que se desglosó el presupuesto del Ejército de Tierra en el año 2021, último ejercicio cerrado en el momento de escribir este artículo, ascendió a 5097. Una vez aprobado el DDC, el crédito de cada ELPRO queda a disposición de los órganos con competencias para distribuirlo, las Unidades de Gasto de Nivel Mando (ETM), quienes proporcionan la financiación necesaria para la realización de las distintas actividades presupuestadas mediante la dotación del crédito a las Unidades de Gasto responsables de realizarlas (UGA). En el Ejército de Tierra existen 89 ETM con capacidad de realizar dotaciones de crédito, y en el año 2021 se efectuaron un total de 28 492 dotaciones de crédito.

Una práctica habitual de las ETM es retener una pequeña parte de los créditos sin dotar, a modo de reserva, para tener capacidad de atender necesidades no previstas. Visto de manera individual, podría pensarse que son cantidades poco relevantes, pero, tomadas de forma global, el importe de créditos que se mantiene sin distribuir es elevado, lo que supone un desaprovechamiento de los recursos que podrían utilizarse para financiar otras actividades. Algo similar ocurre con los ELPRO y las dotaciones, donde la suma de los pequeños saldos sobrantes en cada uno de ellos, vistos de manera global, alcanzan unas cifras importantes. Así, de los 5097 ELPRO entre los que se distribuyó el crédito en el Ejército de Tierra en 2021, 2522 quedaron con saldo al cierre del ejercicio, alcanzando un importe agregado de 12,8 millones de euros. De igual forma, de las 28 492 dotaciones efectuadas, al cierre del ejercicio 2021 quedaron 4512 con saldo, alcanzando su suma los 13,3 millones de euros<sup>3</sup>.

Como se puede observar, una distribución de crédito tan fragmentada provoca el desaprovechamiento del recurso económico. Comparándolo de nuevo con el modelo de vasos llenados previamente, la suma de todos los restos existentes en cada uno de los vasos (ELPRO) alcanza un volumen de crédito no ejecutado de gran importancia que podría haberse dedicado a financiar otras actividades que quedaron sin ejecutarse por falta de financiación.

### **IDEAS PARA UN BUEN APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS**

Para lograr una buena gestión de los recursos financieros puestos a disposición del Ejército de Tierra, sería necesario tomar un conjunto de medidas, por un lado, para evitar los problemas que suelen aparecer de forma repetitiva en la gestión económica (retrasos en la dotación del crédito, recursos en la licitación, expedientes desiertos, retrasos e incumplimientos en la ejecución de los contratos, etc.), y, por otro, para establecer un sistema flexible y ágil

que permita reaccionar con eficacia ante las incidencias facilitando la redistribución de la financiación. Para lograr lo primero, se requiere una buena planificación, y para lo segundo, una simplificación de los procedimientos y de las estructuras de gestión económica.

## LA PLANIFICACIÓN: EL PLAN FINANCIERO

Para solucionar el problema y rentabilizar al máximo los recursos disponibles es necesario, en primer

lugar, materializar la separación de las funciones de presupuestación y financiación establecida en el SAE. Para ello, la presupuestación, entendida como la valoración del coste de llevar a cabo una actividad, debe ser realizada sin tener por referencia el presupuesto aprobado, sino valorando todas aquellas actividades que el Ejército de Tierra apruebe como requerimientos, aun cuando inicialmente no se disponga de financiación para llevarlas a cabo. Es decir, con independencia del importe del presupuesto finalmente aprobado, el Ejército de Tierra debe tener una lista de

necesidades aprobadas, valoradas (presupuestadas), priorizadas en relación con el resto de las necesidades, clasificadas según el tiempo requerido para su adquisición y con toda la documentación necesaria para ser iniciadas en el momento en que se les pueda dotar de financiación. De esta manera, el importe de dicha lista será muy superior al importe del total de recursos disponibles previstos a lo largo de año, siendo posteriormente aprobada la financiación de actividades de acuerdo a su prioridad, a los recursos disponibles, al plazo de ejecución requerido y al período de ejercicio en que nos encontremos. Con ello se conseguiría, además, poder



reaccionar de forma rápida en caso de aparecer incidencias en los expedientes que liberen la financiación asignada, o en caso de recepción de recursos económicos adicionales, al ser muy ágil la determinación de qué actividad se debe financiar.

La separación de la presupuestación y la financiación se podría lograr fácilmente con tan solo sustituir el DDC por un plan financiero anual. En este plan se contemplarían, por un lado, todos los recursos económicos que se estima serán puestos a disposición del Ejército de Tierra a lo largo del año, incluyendo, además del presupuesto aprobado, las generaciones de crédito y otros recursos externos, y, por otro lado, las actividades a las que, siguiendo las prioridades marcadas, se destinará la financiación disponible. Tanto los recursos disponibles como las necesidades de financiación deben estar

distribuidos temporalmente a lo largo del año según se prevea su disponibilidad y requerimiento.

Podría pensarse que el Plan Financiero presenta el problema de poner en riesgo la realización de alguna actividad prioritaria si no se cumplieran las estimaciones sobre la disponibilidad de la financiación, y es cierto, pero es un riesgo que debería ser asumible, ya que disponiendo de la flexibilidad y la agilidad necesaria se podrían reprogramar rápidamente los recursos disponibles en otras actividades hacia la prioritaria, y en caso de no ser posible, sería más fácil solicitar medidas de apoyo del Órgano Central, al corresponder siempre a causas ajenas al Ejército de Tierra, normalmente retrasos en la autorización de las generaciones de crédito.

Este plan financiero permitiría también racionalizar la contratación de aquellas

necesidades (alimentación, limpieza, vigilantes, etc.) que actualmente requieren la realización de continuos contratos de duración muy limitada por no disponer del crédito suficiente, y que hipotecan a los órganos de contratación al multiplicar de forma innecesaria su carga de trabajo.

## LA SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y ESTRUCTURAS

Para lograr la flexibilidad y agilidad financiera requeridas, es necesario disponer de procedimientos que faciliten la gestión y contar con una estructura sencilla. Por ello, la primera medida necesaria sería la modificación del actual procedimiento de distribución del crédito para que se realizara a través de los Centros de Responsabilidad de Gasto (CRG), tal como viene establecido en la Instrucción 332/1/2009, de 30 de diciembre, del director general



de Asuntos Económicos, por la que se establece la nueva estructura administrativa del gasto en el ámbito del Ministerio de Defensa, y tal como lo realizan la Armada y el Ejército del Aire y del Espacio.

Los CRG se podrían corresponder con las seis áreas funcionales: Recursos Materiales, Infraestructura, Sistemas de Información y Comunicación, Recursos Humanos, Instrucción y Enseñanza, y Funcionamiento, englobándose en esta última todo lo no incluido en las anteriores. De esta forma, los CRG canalizarían las necesidades de cada una de sus áreas de responsabilidad para la elaboración del presupuesto anual y, una vez aprobados los correspondientes programas y los techos de gasto, serían los responsables de su ejecución, solicitando para ello al servicio presupuestario las dotaciones de fondos necesarias de acuerdo a los plazos y prioridades establecidos en el plan financiero. Con ello se simplificaría considerablemente la estructura de mandos con competencia para solicitar la distribución de créditos, al quedar limitada a los CRG y a algún ETM subordinado que pudiera considerarse necesario, pasando de los actuales 89 ETM a situarse entre 6 y 10, y se eliminarían también las reservas de crédito que habitualmente mantenían y que suponían infrautilizar los recursos económicos disponibles.

El ELPRO seguiría siendo el nexo de unión entre GESIPLA y SIDAE, pero dejando de ser un elemento de control en la gestión económica para pasar a ser un elemento de información. De esta forma, el SIDAE continuaría proporcionando al GESIPLA la información real sobre el gasto realizado sin que ello supusiera perder la capacidad de gestionar los recursos financieros disponibles de forma ágil y rápida, evitando tediosas reprogramaciones y vinculaciones al poder gestionar el crédito disponible por bolsas de vinculación.

Por otro lado, se debería reducir el número de ELPRO simplificando el desglose que se realiza en la presupuestación, evitando llegar a un detalle excesivo y teniendo en cuenta las bolsas de vinculación a que pertenecen para reducir el número de conceptos de cada actividad de planeamiento.

---

## **Los Centros de Responsabilidad de Gasto se podrían corresponder con las seis áreas funcionales: Recursos Materiales, Infraestructura, Sistemas de Información y Comunicación, Recursos Humanos, Instrucción y Enseñanza, y Funcionamiento, englobándose en esta última todo lo no incluido en las anteriores**

---

Otra medida que considerar, y que permitiría eliminar los pequeños remanentes de crédito existentes al final del año en dotaciones y ELPRO, sería la posibilidad de que los créditos que se dotan a las unidades para gastos de vida y funcionamiento, no sujetos a un contrato centralizado, constituyeran una bolsa de dotación para la unidad sobre la que pudiera tener cierta autonomía de administración la propia unidad, incentivando de esta manera el gasto más eficiente, ya que de obtenerse ahorros podrían ser

dedicados a otras necesidades de la unidad mediante su fácil vinculación, si fuera necesaria.

Otra estructura que también debe ser revisada es la de órganos con facultades delegadas de contratación. La, cada día más necesaria, especialización que requiere la contratación y, sobre todo, la escasez de personal del Cuerpo de Intendencia, así como del personal militar y civil auxiliar en la estructura del SAE, aconsejan reducir el número de órganos de contratación mediante su concentración. Esta reducción podría realizarse mediante la eliminación de los órganos de contratación de todos los mandos de Primer Nivel, que pasarían a contar con un reducido equipo de personal del Cuerpo de Intendencia que podría quedar al frente del CRG, o como G8 en los Estados Mayores, quedando como órganos de contratación exclusivamente la DIAE y las JIAE. La DIAE asumiría la carga de trabajo principal, creándose una subdirección específica de contratación dividida en secciones especializadas de contratación (suministros y servicios, obras, CIS, etc.), y las JIAE quedarían como apoyo a la administración de las unidades que despliegan en su Área de Responsabilidad Geográfica, realizando los contratos basados en acuerdos marco y los contratos menores.

Otro aspecto importante que tener en cuenta para evitar que queden créditos sin ejecutar al final del ejercicio son los plazos de recepción que se fijan en los contratos. De forma general, los plazos límites de recepción que se establecen en los contratos coinciden con el final del ejercicio, por lo que cualquier retraso de última hora en la ejecución implicará inevitablemente que esos fondos queden sin ejecutar, además de hacer necesario financiarlos con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente. Para evitarlo, debería normalizarse que los plazos de recepción y certificación se establezcan en el primer trimestre del año en lugar de a final del ejercicio, lo que, además, proporcionaría una ejecución adelantada del presupuesto y eliminaría, en parte, la tensión que la acumulación de las recepciones y certificaciones produce a final de año.

## CONCLUSIÓN

Los resultados de ejecución presupuestaria que el Ejército de Tierra está obteniendo al final de cada ejercicio indican que el hacha de la gestión económica necesita un afilado en profundidad que permita aprovechar los recursos disponibles al máximo.

Aunque los bajos resultados se deben en parte a causas externas, cuya solución queda fuera del alcance del Ejército de Tierra, el principal motivo tiene su origen en causas internas, siendo las principales la rigidez y la falta de

capacidad de reacción que genera el uso que se hace del ELPRO, que impide gestionar los recursos financieros disponibles, y la fusión en un solo acto de la presupuestación y la financiación al ser aprobado el DDC.

Lo expuesto en este artículo es una visión particular del autor sobre los problemas de la gestión económica en el Ejército de Tierra y sus posibles soluciones. Sin duda, puede haber opiniones distintas sobre dónde están los problemas y cuál debe ser la forma de solucionarlos, pero de lo que no puede haber duda es de que

el sistema actual requiere un análisis profundo para encontrar la manera de aprovechar al máximo los recursos financieros disponibles.

## NOTAS

1. Definición obtenida de la web [www.economipedia.com](http://www.economipedia.com).
2. Definición obtenida de la web [www.economiasimple.net](http://www.economiasimple.net).
3. La diferencia de importe agregado es debida a que en las dotaciones se incluyen también las recibidas de otros servicios presupuestarios.■



Cuadro «Sangre por agua» que el pintor A. Ferrer Dalmau entrega al Cuerpo de Intendencia