

# La Ley 9/1990 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento

EMILIO CONDE FERNANDEZ-OLIVA  
Coronel de Aviación

**P**OR Ley 9/1990, de 15 de octubre, se ha aprobado una nueva disposición sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas (FAS), que prorroga el marco económico-financiero establecido en la Ley 6/87, de 14 de mayo, que a su vez prorrogaba el de la Ley 44/82, de 7 de julio.

La Ley 9/1990, cuyo fundamento se deduce del Plan Estratégico Conjunto (PEC), tiene por finalidad proporcionar el instrumento necesario para garantizar la continuidad del proceso de potenciación y modernización de las FAS, en un contexto acorde con nuestras posibilidades económicas.

El objeto de este trabajo es exponer las peculiaridades y contenido de la nueva ley, que, al ser prórroga de otras dos anteriores, lleva ineludiblemente a la consideración detallada de lo que permanece vigente de estas últimas, si bien con ánimo de ofrecer una perspectiva general sobre la materia, aunque de forma sucinta, se comenzará el estudio tratando las características básicas de las disposiciones precedentes de la misma naturaleza.

## ANTECEDENTES LEGALES

### La Ley 85/1965

El antecedente legal más lejano de las actuales Leyes de

dotaciones tiene ya una antigüedad de un cuarto de siglo, y es la Ley 85/1965, de 17 de julio, sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas.

La Ley 85/1965 autorizaba al Gobierno para la realización de un programa de inversiones militares durante un plazo máximo de ocho años y estaba fuertemente vinculada al entonces vigente Plan de Desarrollo Económico y Social, dado que sus dotaciones hasta 1967 figuraban en el mismo, y a partir de 1968 y siguientes años se deducían tomando como base la última anualidad del indicado Plan con el incremento anual acumulativo previsto por el mismo para la inversión pública en general.

En el preámbulo de la Ley se justificaba la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas para evitar que resultaran inoperantes por anticuadas e insuficientes, aunque atendiendo a la coyuntura de la época, que hacía conveniente dar mayor prioridad a otros sectores nacionales, el gasto público para la Defensa se configuraba con carácter mínimo. Además se dejaba constancia de las peculiares características de los planes de construcciones y adquisiciones de material de guerra, cuya concreción era: concepción conjunta, planeamiento flexible para admitir las revisiones necesarias, realización por fases, eje-

cución con continuidad y consecución en un plazo dilatado.

La Ley preveía adicionalmente lo siguiente:

— Posibilidad de concesión de anticipos para un ejercicio, que se cancelarían con dotaciones de los sucesivos.

— Inclusión entre los gastos regulados de aquellos que implicaran la puesta en marcha, conservación y mantenimiento de los bienes e instalaciones programadas.

— Vinculación de los gastos de consumo derivados de la ejecución del programa, al aumento autorizado para los gastos de consumo en general por el Plan de Desarrollo.

— Contratación exceptuada de las solemnidades de la subasta o concurso, pudiendo concertarse directamente por la Administración y comprender varias anualidades.

— Autorización para la adquisición en el extranjero de aquello necesario para el cumplimiento del programa que no fuera posible obtener de la industria nacional.

— Posibilidad de exigencia de garantías especiales, adicionales a las de la legislación vigente, de asistencia técnica y responsabilidad solidaria de empresas con crédito y experiencia suficiente.

— Exención del Arancel de Aduanas y del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores para las importaciones de toda clase, con observancia de las normas aplicables sobre protección a la industria nacional.

### **Ley 32/1971**

Diversos hechos producidos desde la promulgación de la Ley 85/1965, junto con la necesidad de continuar la modernización de las Fuerzas Armadas, dieron lugar a la Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, que amparaba un nuevo programa de inversiones, mantenimiento y reposición de material y armamento para el período de 1972 a 1979, ambos inclusive, y que incluía en un conjunto más amplio las asignaciones del programa anterior. Sobre la base del ritmo de desarrollo deseado para la economía nacional, la Ley fijaba unas dotaciones para la adecuada participación del Sector de Defensa dentro del conjunto de recursos disponibles. Para 1972 los créditos para todos los capítulos del presupuesto, excluido el referente a gastos de personal, se cifraron en 19.350 millones de pesetas, y para años sucesivos se previó un porcentaje de incremento anual acumulativo igual al habido en ese año.

La nueva norma legal encomendaba a la Presidencia del Gobierno, a través del Alto Estado Mayor, la coordinación y vigilancia del programa, disponiendo además lo siguiente:

— Posibilidad de conceder anticipos para un ejercicio con cargo a créditos de los siguientes en iguales términos que en la Ley precedente, si bien contemplando la cancelación de las cantidades que hubieran quedado pendientes de reembolso por aplicación de ésta.

— Autorización para concertar préstamos con el exterior, cuya amortización del principal

debería hacerse con los créditos dotados dentro del período de duración del programa.

— Contratación con sujeción a los procedimientos de la Ley de Contratos del Estado. La concertación directa, en caso de que se estimase necesario, requería el previo Acuerdo del Consejo de Ministros.

— Fomento al máximo de la producción nacional con fines militares, autorizándose la adquisición en el extranjero de aquello que fuera indispensable y que la industria nacional no pudiera facilitar.

— Posibilidad de realizar importaciones y exigir garantías especiales, en idénticos términos que en la Ley precedente.

— Autorización al Gobierno para que antes de la terminación del III Plan de Desarrollo Económico y Social, pudiera considerar la ejecución que quedara pendiente del programa correspondiente a los años de 1972 a 1979 y estudiara uno nuevo que, superpuesto con el amparado por la norma que se considera, asegurara la realización de una nueva fase, continuación de las anteriores.

### **Real Decreto-Ley 5/1977**

El Real Decreto-Ley 5/1977, de 25 de enero, modificó y prorrogó por tres años la vigencia de la Ley 32/1971, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional.

La principal modificación que supuso la nueva norma fue la de que al aumento previsto para 1977 en la Ley precedente, se añadiera la cuantía de 4.544 millones de pesetas, y que para años posteriores hubiera un incremento anual acumulativo igual al experimentado en dicho año.

Adicionalmente se dispuso que los anticipos concedidos hasta 31 de diciembre de 1976, se reembolsaran con cargo a créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado de los años 1980 a 1982.

Aparte de las modificaciones indicadas, quedó vigente el resto de la norma anterior previéndose, por otra parte, que antes de finalizar el ejercicio de 1979 y en relación a los presupuestos de 1980 y sucesivos, el Gobierno debía elaborar un nuevo programa que asegurara la realización de una nueva fase de modernización.

### **EL MARCO LEGAL VIGENTE**

El marco legal actual tiene su origen en la Ley 44/82, dado que las disposiciones posteriores sobre la materia han venido prorrogando su vigencia en todo lo no expresamente modificado. Por ello, inicialmente se procederá a su descripción con indicación de sus aspectos más importantes, al igual que se hará en el caso de la Ley 6/87 que cronológicamente la siguió, para finalmente centrar la atención sobre la nueva Ley de dotaciones.

### **Ley 44/1982**

La Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, es la primera de las disposiciones de este carácter que relaciona financiación y consecución del Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC). Así en 1980 se había formulado el OFC que debía alcanzarse al final de 1990 —integrado por el conjunto de medios de todas clases de los que precisaban disponer y mantener las FAS— y, para su financiación durante el período de 1983 a 1990, se instrumentó la Ley 44/1982.

Según consta en el preámbulo de la disposición, el criterio básico que inspiró la definición del OFC fue que las Fuerzas Armadas consiguieran en la década de 1980 a 1990 una estructura equilibrada y armónica que, relacionando posibilidades de todo tipo con las necesidades

de la Defensa, hicieran posible el cumplimiento de su misión constitucional.

La Ley 44/82 partía de la base de que las circunstancias económicas nacionales habían limitado las dotaciones del periodo de 1980 a 1982, ambos inclusive, a las disponibilidades previstas en el marco de la Ley 32/1971 y el Real Decreto-Ley 5/1977, que amparaban un reducido programa de inversiones, mantenimiento y reposición de material y armamento. Desde esta perspectiva se instrumentó un programa de dotaciones hasta 1990 considerado de carácter mínimo, por lo que era posible

— Crecimiento máximo de un 2,5% anual acumulativo de los créditos de material y personal (en este último con exclusión de los créditos derivados de obligaciones del personal en reserva activa).

La segunda condicionante resulta más limitativa en tanto marca un tope que no puede sobrepasarse, esto es, prevalece sobre la otra, permitiéndose para ello que, en caso necesario, se reduzca el indicado porcentaje mínimo de crecimiento de los créditos de material en la cuantía que resulte procedente. Esto significa que los aumentos en los gastos de personal nece-

E = tanto por uno de gastos en países extranjeros.

P = índice de variación de paridad de la peseta respecto al dólar.

$I_e$  e  $I_i$  = respectivamente, índice de inflación exterior (USA) e interior.

La Ley 44/1982 dispone además lo siguiente:

— Dotación de las retribuciones del personal conforme a las normas generales vigentes para el resto de los funcionarios de la Administración o con las específicas dictadas o que puedan dictarse para el personal al servicio del Ministerio de Defensa.

#### ANEXO

#### EVOLUCION TEORICA Y REAL DE LAS ANUALIDADES DE LAS LEYES DE DOTACIONES DE LAS FAS (Datos en millones de ptas.)

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
Anualidad de la Ley, según Art. segundo. Uno de la Ley 44/82 prorrogada. Teórica	269.810,2	325.320,5	371.080,4	385.436,7	412.444,0	444.808,9	489.034,1	543.681,7	3.241.616,5
Anualidad de la Ley consignada en los Presupuestos. Realidad.	252.538,7	308.473,5	327.971,2	316.112,2	373.994,1	415.027,5	452.700,6	451.816,8	2.898.634,6
DIFERENCIA	17.271,5	16.847,0	43.109,2	69.324,5	38.449,9	29.781,4	36.333,5	91.864,9	342.981,9
PORCENTAJE REAL/TEORICA	93,6	94,8	88,4	82,0	90,7	93,3	92,6	83,1	89,4

su aumento si lo permitían las circunstancias posteriores.

El ámbito temporal de la Ley se fija para el periodo de 1983 a 1990, ambos inclusive, y, por otra parte la anterior descripción del programa financiado se concreta ahora en los términos de inversiones, reposición de material, equipo y armamento y sostenimiento, palabra esta última que aparece por primera vez en el escenario de las Leyes de dotaciones.

Respecto a la evolución de los créditos durante el periodo de vigencia, se establecen dos condicionantes:

— Crecimiento mínimo de los créditos de material financiado por la Ley en un 4,432% anual acumulativo en términos reales.

sariamente suponen el detrimento de los de material.

La cifra a consignar en el presupuesto de cada ejercicio, esto es, en pesetas corrientes de cada año, se deduce mediante la aplicación de una fórmula de carácter objetivo en la que se tienen en cuenta la inflación y la paridad de la peseta. Esta fórmula es la siguiente:

Consignación presupuestaria: =  $C \cdot (1,04432)^N \cdot [E \cdot P \cdot I_e + (1-E) \cdot I_i]$

en la que:

C = Importe del presupuesto en el año 1982 (año base).

N = número de años transcurridos a partir de 1982, siendo el año 1983 el 1.º, etcétera.

— Autorización para realizar contratos plurianuales que excedan de 4 ejercicios y de los porcentajes establecidos con carácter general para este tipo de gastos.

— Posibilidad de conceder en un ejercicio ampliaciones de créditos por encima de los habilitados en aplicación de las normas reseñadas anteriormente, si bien debiendo fijarse el calendario de compensación con cargo a futuras dotaciones dentro del periodo fijado para la ejecución del programa.

— Posible financiación por préstamos concertados, siendo la amortización del principal de los mismos, esto es, con exclusión de los intereses, con cargo a los créditos programados.

— Contratación por los procedimientos establecidos en la Ley de Contratos del Estado, excepto aquellos casos en que se estimen necesario concertar directamente, que requerirán la previa aprobación en Consejo de Ministros.

— Realización del programa atendiendo con carácter prioritario al fomento de la producción nacional con arreglo a criterios preestablecidos (favorecer el desarrollo y empleo de tecnología e industrias propias en el mayor número de componentes de los sistemas de armas y demás medios, adecuar en lo posible los programas de compras a las posibilidades de fabricación de la industria nacional y elaborar planes integrados de investigación, desarrollo y fabricación para nuestra industria).

— Adquisiciones en el extranjero de los medios indispensables, incluidos patentes y proyectos cuya obtención en la industria nacional no sea viable, procurando la realización de concertos y acuerdos de colaboración que favorezcan las transferencias de tecnología y la incorporación a programas de investigación, desarrollo y fabricación.

— Posibilidad de exigencia de garantías especiales, de asistencia técnica y responsabilidad solidaria, de empresas industriales con crédito y experiencia suficiente en los contratos, subcontratos y órdenes de ejecución derivados del programa.

— Exención del Arancel de Aduanas y del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores en las importaciones de maquinaria y material.

— Autorización para que el Gobierno, si las circunstancias lo aconsejan, pueda proponer a las Cortes Generales un proyecto de Ley para la actualización de las correspondientes consignaciones presupuestarias y, en su caso, para la revisión y modificación del programa amparado por la Ley.

— Con independencia de lo inmediatamente antes indicado y en cualquier caso, el Gobierno deberá enviar antes del comienzo del año 1986 un informe sobre el desarrollo del programa en los cuatro primeros años de vigencia de la disposición —en el que se incluirá la comparación entre previsiones y dotaciones reales— y un proyecto de Ley en que se considere lo necesario y se amplie la vigencia de la Ley 44/1982 hasta el final de 1994.

Por otra parte, en disposición adicional se regula que los créditos para alimentación de tropa y marinería sigan formando parte de la base reguladora para establecer la pensión de los causahabientes, y en disposición final que los anticipos concedidos durante 1982 se reembolsen con los créditos previstos y durante el periodo de vigencia de la Ley 44/1982.

#### **Ley 6/1987**

La Ley 6/1987, de 14 de mayo, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, prorroga la vigencia de la Ley de dotaciones precedente hasta el fin de 1994, y constituye el soporte económico-financiero del PEC que determina el OFC a alcanzar en la indicada fecha de 1994 y posibilita la continuación del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas.

Dado que el criterio básico de definición del OFC fue el de dotar los medios imprescindibles y de acuerdo con las posibilidades económicas nacionales, la defensa se configura bajo una visión de mínimos, manteniéndose el esfuerzo económico en los mismos términos de moderación fijados en la Ley 44/1982.

La Ley prevé dotar proyectos de interés prioritario que permitan dar una estabilidad en las previsiones de gastos a medio y largo plazo, a efectos de

que justifiquen los elevados costes que deben afrontarse en investigación y desarrollo, como consecuencia de la cada vez mayor tecnología de muchas de las adquisiciones militares. Su finalidad es alcanzar una capacidad de autoabastecimiento en el suministro de productos esenciales para la Defensa.

En términos similares a los de la Ley precedente, se prevé una revisión del programa financiado, una vez transcurridos los primeros 4 años de vigencia del mismo, para lo cual se dispone que el Gobierno remita a las Cortes Generales un proyecto de ley, antes del 01.01.90 y un informe sobre desarrollo del programa en el periodo de 1986 a 1989, ambos inclusive.

Otra novedad de la Ley que se considera, es la exención con efectos desde el 01.01.86 del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en las importaciones de medios de uso específicamente militar que se requieren para la realización del programa, lo que se deriva de la necesidad de adaptar la normativa sobre la materia a los cambios en la legislación como consecuencia del establecimiento del indicado tributo.

Finalmente, se dispone la continuación de la vigencia de la Ley 44/1982 en todo lo no modificado por esta Ley 6/1987.

#### **Ley 9/1990**

La Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, prorroga la vigencia de las dos Leyes de dotaciones que la preceden en todo lo que no se haya modificado por la misma.

Las novedades que aporta pueden concretarse como sigue:

— Modificación del periodo de cobertura del programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento y sostenimiento cubierto por

las anteriores Leyes, que ahora pasa a ser de 1990 a 1998, ambos inclusive.

— Revisión del programa una vez transcurridos los dos primeros años —el plazo anteriormente era de 4 años— a efectos de su adaptación a los periodos de revisión del ciclo de planeamiento del Plan Estratégico Conjunto, del cual las Leyes de dotaciones constituyen la base económico-financiera. Por ello, el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales antes del 01.01.92, un proyecto de ley que amplíe la vigencia del programa hasta el final del año 2000, que será acompañado por un informe sobre su desarrollo en los años 1990 y 1991.

La revisión bianual implica una relación más estrecha entre el ciclo de planeamiento militar y el de los recursos y, en conjunción con las previsiones de objetivos de fuerza a medio y largo plazo, posibilita una adaptación continuada a la evolución de los acontecimientos. Con ello se proporciona:

— Una perspectiva temporal suficiente para determinar la estructura del gasto a conseguir en el proceso de modernización a medio y largo plazo, en relación a su distribución entre el personal y el material.

— La posibilidad de adecuar el ritmo del proceso de modernización a la coyuntura nacional e internacional.

La nueva Ley, al igual que las precedentes sobre dotaciones presupuestarias, proporciona un marco estable de previsiones de gasto, de indudable utilidad para la industria nacional, ya que orienta tanto sobre las áreas tecnológicas cuyo desarrollo interesa como sobre las capacidades productivas que se deben mantener para satisfacer las necesidades de nuestros Ejércitos.

Pero el indicado marco estable se compatibiliza a la vez con una flexibilidad que permite si-

tuar el esfuerzo económico de defensa en valores que, garantizando una defensa eficaz, estén en concordancia con las posibilidades económicas nacionales y la situación internacional.

Aunque la Ley 9/1990 no hace referencia expresa de ello, su estructura de disposición de prórroga lleva implícitamente a que la configuración del esfuerzo de defensa se sitúe nuevamente en términos de moderación y de cuantías mínimas, cuyo aumento resulta posible si las circunstancias lo permiten. En todo caso debe tenerse en cuenta que, si bien las Leyes de dotaciones proporcionan un marco de referencia, es a través de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes donde finalmente se concretan las asignaciones anuales para la Defensa.

Un examen de los datos que figuran en el Anexo "Evolución teórica y real de las anualidades de las Leyes de dotaciones de las FAS" permite apreciar el elevado grado de cumplimiento de las previsiones, ya que para el conjunto del periodo de 1983 a 1990, ambos inclusive, se sitúa en un porcentaje del 89,4, lo que confirma el importante papel que desempeñan en el proceso de modernización de los Ejércitos con independencia de sus efectos sobre la industria nacional y el avance tecnológico.

La nueva Ley continuará financiando el gasto en el Ministerio de Defensa en los ya tradicionales términos de programas de inversión, —que se corresponden estrictamente con la potenciación y modernización de las FAS— y sostenimiento, conceptos que a veces no se interpretan debidamente. Su significado exacto es el siguiente: Los programas de inversión contienen exclusivamente inversiones reales (Capítulo 6.º del presupuesto); por su parte, los de sostenimiento comprenden tanto inversiones reales (Capítulo 6.º), como gastos en bienes co-

rrientes y servicios (Capítulo 2.º) e incluso la alimentación de Tropa (Capítulo 1.º). Adicionalmente a estos recursos procedentes del marco legal que se analiza, hay que considerar los créditos de personal, los del Plan Plurianual de Inversiones Públicas, y los créditos de Hacienda (estos de cuantía muy reducida), si se quiere tener una visión completa de las partidas que conforman el presupuesto anual.

La Ley 9/1990, por otra parte, permitirá la aplicación del artículo 61-7 de la Ley General Presupuestaria, que autoriza para que se realicen gastos plurianuales no condicionados a los plazos temporales y porcentajes de gastos a efectuar en cada año fijados con carácter general, siempre que se trate de programas para la modernización de las Fuerzas Armadas, en los que los indicados plazos y porcentajes serán los que deduzcan de las Leyes de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto puede deducirse lo siguiente:

— La Ley 9/1990 permitirá que continúe el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas iniciado hace 25 años.

— Las leyes de dotaciones, aparte de financiar los gastos militares, desempeñan un importante papel en el desarrollo y orientación de la industria nacional y en el avance tecnológico.

— El esfuerzo económico para la defensa continúa situado en niveles mínimos y de moderación, y en consonancia con la coyuntura, prioridades y posibilidades económicas nacionales.

— Para el futuro habrá una adaptación entre el ciclo de planeamiento militar y el de los recursos económicos. ■