



DOCUMENTO DE TRABAJO 06/2015

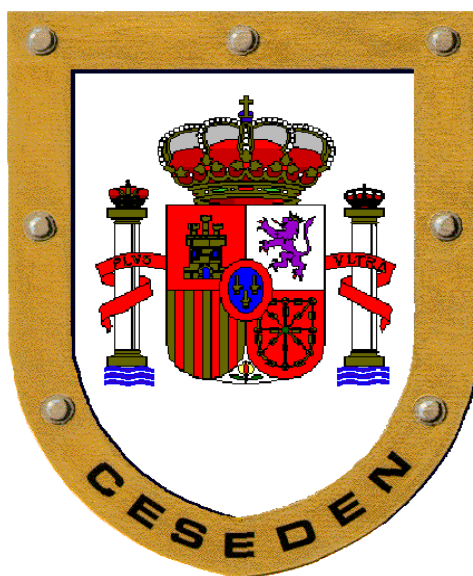
PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:

ARMADA

LA ENAJENACIÓN DE MATERIAL EN LAS FAS COMO ALTERNATIVA DE FINANCIACIÓN

LA ENAJENACIÓN DE MATERIAL EN LAS FAS COMO ALTERNATIVA DE FINANCIACIÓN



Mayo 2015

***CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)***

ÍNDICE

1	FINALIDAD	5
2	ENAJENACIÓN DE MATERIAL DE LAS FAS	5
2.1	Material útil y afectado a las FAS	6
2.2	Material inútil o no apto	6
2.3	La permuta de bienes y derechos	7
3	DESTINO Y RECUPERACIÓN DE FONDOS OBTENIDOS POR ENAJENACIÓN O PERMUTA	7
3.1	Flujo económico en caso de enajenación directa por la subdirección general de adquisiciones (SGA)	9
3.2	Flujo económico en caso de enajenación por el INVIED	9
3.3	Flujo económico en caso de permuta	10
3.4	Flujo económico en caso de subasta	10
3.5	Flujo económico en caso de enajenación directa de material inútil	11
4	CONSIDERACIONES PARA AUMENTAR LOS INGRESOS POR ENAJENACIONES	11
4.1	El modelo español	11
4.2	El ejemplo en otros países	12
4.3	Posibles consideraciones a tener en cuenta	12
5	CONCLUSIONES	13
6	BIBLIOGRAFÍA	14
	COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	15

I FINALIDAD

Este estudio pretende identificar y recopilar las alternativas existentes en la legislación vigente, para la enajenación de material de las Fuerzas Armadas (FAS), y analizar las vías posibles para que dicha enajenación sirva como fuente adicional de financiación que complemente a la asignada en la Sección 14 en los Presupuestos Generales del Estado.

Adicionalmente, se proponen algunas consideraciones que puedan servir para profundizar y evolucionar en la consecución de este tema en el futuro, así como su posible impacto en la financiación de los Ejércitos.

2 ENAJENACIÓN DE MATERIAL DE LAS FAS

La enajenación de material de las FAS se regula de forma distinta dependiendo del material de que se trate. Dos son los grandes grupos de material contemplados en la normativa: material útil y afectado a las FAS, y material inútil o no apto.

Los conceptos básicos relativos a la enajenación de los bienes y derechos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, se encuentran recogidos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y su Reglamento aprobado por Real Decreto Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

De otra parte, es preciso resaltar la obligatoriedad impuesta en el artículo 32 de la LPAP de que cualquier Administración Pública debe tener inventariados sus bienes y derechos, debiendo hacer constar con todo detalle determinados aspectos formales, como las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

Sin perjuicio del régimen general establecido por la LPAP, la misma norma regula en su disposición adicional Séptima. 2, el régimen especial para los bienes afectados a las Fuerzas Armadas cuando establece: “La enajenación de bienes muebles y productos de defensa afectados al uso de las Fuerzas Armadas se regirá por su legislación especial, aplicándose supletoriamente las disposiciones de esta ley y sus normas de desarrollo”.

Asimismo la referida disposición adicional Séptima. 1 contempla la existencia y hace mención al régimen jurídico patrimonial del organismo autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, hoy Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

2.1 Material útil y afectado a las FAS

Para este tipo de material, la enajenación viene regulada en la siguiente normativa:

- RD 1638/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la enajenación de bienes muebles y productos de la defensa en el Ministerio de Defensa (MINISDEF).
- Orden 370/2000, de 20 de diciembre, por la que se desarrolla el RD anterior.
- Orden DEF/2134/2011, de 27 de julio, por la que se modifica la Orden anterior.

La entidad encargada de la tramitación de los expedientes de enajenación para este tipo de material es la Junta de Enajenación de Bienes Muebles y Productos de la Defensa, de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM).

2.2 Material inútil o no apto

Para este tipo de material, la enajenación viene regulada en la siguiente normativa:

- RD 2277/1978, de 25 de agosto, por el que se crea en el Ministerio de Defensa la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material.
- Orden de 14 de abril de 1980, por la que se aprueban las normas de procedimiento de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa.
- Orden 56/1982, de 18 de marzo, sobre aprobación de normas para el reconocimiento, clasificación y posterior destino del material inútil o no apto para el servicio en el Ministerio de Defensa.

Las entidades encargadas de la tramitación de los expedientes de enajenación para este tipo de material son la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material, de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO), y las Juntas Secundarias Liquidadoras de Material, de los Cuarteles Generales de los Ejércitos y de la Armada.

2.3 La permuta de bienes y derechos

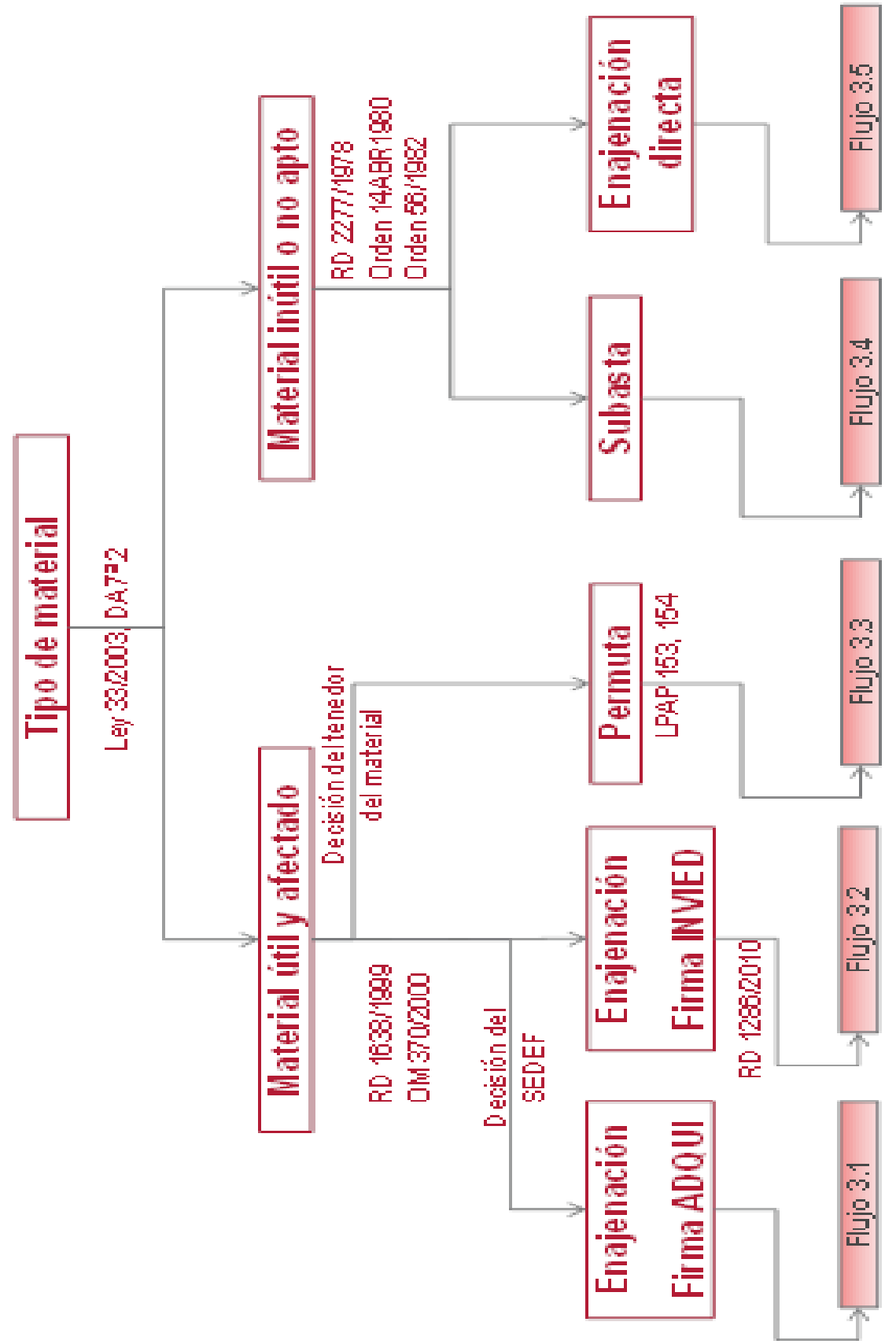
El MINISDEF podría acudir al procedimiento de la permuta de sus bienes, siempre que se cumpliesen los requisitos y procedimientos contemplados en los artículos 153 y 154 de la LPAP, en especial que obedezcan a razones debidamente justificadas por interés público.

La LPAP hace especial hincapié a la hora de regular la permuta en el concepto diferencia de valor. Por ello, es una prioridad que los elementos que integran los inventarios estén debidamente contabilizados y sus valores actualizados, conforme a los principios contables contenidos en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

3 DESTINO Y RECUPERACIÓN DE FONDOS OBTENIDOS POR ENAJENACIÓN O PERMUTA.

El estudio de la normativa relacionada en la Sección anterior da por resultado distintas vías por las que las FAS pueden financiarse a través de la enajenación de su material.

En esta Sección se describen estas vías, que se ilustran en la figura siguiente:



3.1 Flujo económico en caso de enajenación directa por la Subdirección General de Adquisiciones (SGA)

En este caso, el ingreso por parte del comprador se hace a una cuenta restringida de ingresos y desde ésta se ingresa en el Tesoro Público.

Desde la SGA se solicita, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, de 26 de noviembre, (LGP) la generación de crédito a favor del Ministerio de Defensa. Normalmente esta solicitud es autorizada en un plazo que no excede el mes y medio, de tal forma que una vez generado el crédito en el MINISDEF, es potestad del Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), asignarlo al Ejército que aportó el material enajenable, total o parcialmente.

3.2 Flujo económico en caso de enajenación por el INVIED

Entre las funciones encomendadas al INVIED por el artículo 7.d) del Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, se encuentra la de “la gestión, explotación, utilización y la enajenación a título oneroso, tanto en el ámbito interno como en el extranjero de los bienes muebles, armamento, material y equipamiento destinados a la Defensa que no siendo de utilidad para el Departamento se pongan a su disposición para el cumplimiento de sus fines”.

Asimismo, el artículo 7.a) posibilita la adquisición por compra o por cualquier otro medio de bienes inmuebles destinados a la infraestructura, así como bienes muebles, armamento y material para el uso de las FAS.

En la línea expuesta, el 15.2.f) atribuye como una de las competencias del Director Gerente la de ser Órgano de Contratación de los referidos contratos o negocios jurídicos, siempre previa autorización del Consejo Rector del Centro.

De tal forma que los ingresos de las actividades del INVIED, entre los que se encuentran los procedentes de los bienes muebles, armamento, material y equipamiento puestos por los Ejércitos a disposición del Organismo para su enajenación, se aplicarán a atender la adquisición de infraestructura y equipamiento para su uso por las Fuerzas Armadas, así como a los programas específicos de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de la defensa.

Con el fin de materializar la formalización de los contratos que tiene por objeto la adquisición de bienes muebles, armamento y material para los Ejércitos y Órgano Central, el Director Gerente delega su competencia en dicha materia para una gestión

más eficaz en determinados Órganos económicos de los tres Ejércitos, EMAD, DGAM y DIGENIN a través de la Resolución 34C/38134/2012, de 12 de septiembre, del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, por la que se delegan determinadas competencias (BOE nº 228).

En cuanto a la vía de la financiación, no parece que exista un camino que garantice que los recursos procedentes de la enajenación del material puesto por las FAS a disposición del INVIED, puedan retornar directamente a los Ejércitos para la gestión económica de los mismos, ni siquiera que los créditos que pudieran ser puestos a disposición de las autoridades con competencias delegadas en materia de contratos por la Resolución antes citada puedan financiar directamente la totalidad de las adquisiciones.

Es necesario incidir en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LGP, los ingresos del INVIED que sean no previstos, o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial, habrá que acudir a la generación de crédito como modificación presupuestaria que permita el incremento de crédito del Organismo, es decir, que los créditos que el INVIED asigne a las financiaciones citadas procederán bien de su propio presupuesto, bien de las generaciones de crédito en los supuestos antes referidos.

Otra de las opciones de financiación que pudieran manejarse a través del INVIED es el aumento del presupuesto de Defensa de la Sección 14, a través de transferencias corrientes o de capital.

3.3 Flujo económico en caso de permuta

El caso de la permuta permite al Ejército correspondiente financiarse directamente, pero no con recursos económicos, sino a través de otros suministros o servicios.

Efectivamente, las condiciones para poder ejecutar una permuta, es que exista un contrato de suministro o de servicios de una empresa, cuyo pago puede realizar el Ejército en especie, hasta un máximo del 50% del valor del contrato. Si así se hiciera, el material enajenado estaría financiando la provisión de materiales o servicios por parte de la empresa.

3.4 Flujo económico en caso de subasta

En este caso, el producto de las enajenaciones se ingresará directamente al Tesoro Público. El Ejército promotor de la subasta puede solicitar la generación de crédito en su presupuesto.

3.5 Flujo económico en caso de enajenación directa de material inútil

Este caso es igual al anterior de la subasta.

4 CONSIDERACIONES PARA AUMENTAR LOS INGRESOS POR ENAJENACIONES

4.1 El modelo español

Actualmente, las funciones de promoción y comercialización de material enajenable útil y afectado a las FAS, están asignadas a la Oficina de Apoyo Exterior (OFICAEX), encuadrada en la DGAM/Subdirección de Relaciones Internacionales (Instrucción 25/2013, de 22 de abril, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa).

Las funciones que se realizan o apoyan desde OFICAEX en la promoción y comercialización del material enajenable son las siguientes:

- Identificación del material enajenable. La OFICAEX mantiene actualizado un “Catálogo de Material Enajenable” con la información que le proporcionan los Ejércitos. Se está trabajando para que se contemple todo el material operativo en su último tercio de vida.
- Identificación de los mercados objetivo.
- Identificación de los trabajos adicionales que podrían ser necesarios para aumentar de valor un material determinado.
- Flexibilidad en la fijación de los precios. Este ejercicio se realiza a través de la Junta de Enajenaciones de Bienes Muebles y Productos de la Defensa, de la DGAM, a nivel sistemas de armas.
- Flexibilidad en los mecanismos financieros que se utilicen en la venta.
- Aseguramiento de la responsabilidad social y ética, adecuando los procedimientos de ventas de armas a la legislación vigente.

4.2 El ejemplo en otros países

Las enajenaciones de material son una fuente de financiación adicional también para las fuerzas armadas de otros países. Se han explorado someramente los modelos que se utilizan en países de nuestro entorno, concretamente Francia, Alemania, Holanda, Suecia, EEUU, Israel, Canadá y Australia.

Se ha podido constatar que casi todos los países cuentan con un modelo consistente en una agencia especializada. En algunos casos la agencia está participada por el Gobierno y empresas de defensa del país (ej. la francesa ODAS), y en otros la agencia es puramente gubernamental (ej. la sueca FXM). En algunos casos las agencias o las empresas nacionales, compran el material a sus fuerzas armadas, y luego invierten en su modernización/puesta a punto para comercializarlo.

No se ha encontrado información respecto al destino de los ingresos obtenidos por la enajenación de material. No se sabe, por tanto, si revierten en los distintos Ejércitos respondiendo a alguna fórmula o acuerdo preestablecido.

4.3 Posibles consideraciones a tener en cuenta

La OFICAEX promociona y comercializa sistemas de armas de las FAS, principalmente en estado operativo, e idealmente en su último tercio de vida. Sin embargo, hay gran cantidad de material inmovilizado en almacenes, como motores o repuestos, que no son objeto de comercialización por la OFICAEX. Los Ejércitos no abordan la enajenación de este material de una forma sistemática. Podría estudiarse la forma de acometer la enajenación de este otro material, por ejemplo mediante incentivación a los Ejércitos, a través de un organismo especializado, en cooperación con entidades logísticas internacionales, en colaboración con empresas y sus redes comerciales, etc.

Respecto al modelo español, y teniendo en cuenta la predominancia del modelo de agencia en los países de nuestro entorno, podría estudiarse si sería beneficioso, desde el punto de vista del retorno económico a los Ejércitos, evolucionar hacia otro modelo, como Agencia Pública, Ente Público-Privado, Consorcio INVIED, colaboración con empresas especialistas en cada segmento de mercado, etc.

En tanto no se cambie de modelo, habría que estudiar posibles vías de incentivación a los Ejércitos para beneficiarse de la enajenación del material, y activación de medios de apoyo a la enajenación, de manera que se mejorara la proactividad en la consecución de esta tarea.

5 CONCLUSIONES.

- En el caso de la permuta, la enajenación de material revierte directamente al Ejército que permuta el material, pero en forma no dineraria (materiales o servicios) a través de un contrato con una empresa (máximo 50% del total del contrato).
- Salvo en ese caso de la permuta, ninguno de los demás supuestos recogidos en la normativa asegura que los fondos obtenidos de la enajenación de material reviertan en el Ejército que propició la enajenación.
 - En caso de que la enajenación la efectúe la SGA, ésta solicita a Hacienda la generación de crédito, y en caso de ser concedida, no tiene por qué revertir al Ejército correspondiente en su totalidad.
 - En caso de que la enajenación la efectúe el INVIED, pudiera financiarse directamente la adquisición con el propio presupuesto del Organismo, debiendo acudir en otras ocasiones a la generación de crédito, pero nunca se aseguraría el retorno completo de los fondos al Ejército en cuestión, pues el INVIED puede quedarse parte para sus gastos y financiación.
 - En el caso de material inútil o no apto, ya sea la enajenación por subasta o enajenación directa, se recuperan los gastos del proceso, pero el remanente se ingresa en el Fondo de Atenciones Generales del MINISDEF, y no se asegura el retorno íntegro al Ejército en cuestión.
- Se han identificado posibles aspectos a estudiar más en profundidad para mejorar la enajenación de material de las FAS y la reversión de los ingresos a los Ejércitos, como son:
 - Enajenar material inmovilizado, como motores y repuestos, adicionalmente a los sistemas de armas operativos ya comercializados por OFICAEX.
 - Estudiar dentro del marco normativo de la LOFAGE y de la LGP, la creación de una entidad jurídica (entidad estatal de derecho público, empresa pública empresarial, Agencia, Ente Público-Privado,...) especializada en la enajenación del material que los Ejércitos pudieran poner a su disposición. Esta entidad jurídica no debería estar sujeta al régimen de vinculaciones de la LGP, obteniendo la mayor flexibilidad para la gestión de ingresos que, bien es cierto, más tarde debiera retornar al presupuesto de Defensa a través de transferencias, o bien, llevar también a cabo directamente las adquisiciones de los programas para ponerlas a disposición de los Ejércitos.
 - Explorar vías de incentivación a los Ejércitos, y proporcionar medios, para beneficiarse de la enajenación de su material.

Madrid, 21 de mayo de 2015

6 BIBLIOGRAFÍA

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

RD 1373/2009, de 28 de agosto, que aprueba el Reglamento de la LPAP.

RD 1638/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la enajenación de bienes muebles y productos de la defensa en el Ministerio de Defensa.

Orden 370/2000, de 20 de diciembre, por la que se desarrolla el RD anterior.

Orden DEF/2134/2011, de 27 de julio, por la que se modifica la Orden anterior.

RD 2277/1978, de 25 de agosto, por el que se crea en el Ministerio de Defensa la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material.

Orden de 14 de abril de 1980, por la que se aprueban las normas de procedimiento de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa.

Orden 56/1982, de 18 de marzo, sobre aprobación de normas para el reconocimiento, clasificación y posterior destino del material inútil o no apto para el servicio en el Ministerio de Defensa.

Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

Ley 47/2003 General Presupuestaria, de 26 de noviembre.

RD 1286/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

Resolución 34C/38134/2012, de 12 de septiembre, del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, por la que se delegan determinadas competencias.

Instrucción 25/2013, de 22 de abril, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa.

GRUPO DE TRABAJO

Tcol. CINET. D. Juan Luis DONCEL PAREDES

Tcol. Interventor D. Francisco José PAREJA CENTENO

D. Andrés CATALÁN ARMENGOL

D. Juan José BURGAZ FERNÁNDEZ

