

## EL "BUDGET" DE LA GENDARMERIA

MAXIMILIANO LASEN PAZ

Coronel (R) de la Guardia Civil  
Secretario del Instituto de Estudios de Seguridad  
"Duque de Ahumada". Universidad Carlos III

EL presupuesto de la Gendarmería nacional francesa es una de las partes que constituyen el del Ministerio de Defensa y algunas indicaciones sobre el proceso presupuestario francés ayudarán a mejor comprender como se elabora, ejecuta y controla la parte correspondiente a la Gendarmería.

La palabra "budget", presupuesto, procede del inglés "budjet", en viaje de ida y vuelta desde la francesa antigua "bouge" o "bougette". En el siglo XIII el "budjet" era la bolsa del rey que guardaba los dineros necesarios para los gastos públicos (1). El presupuesto francés distribuye cada año alrededor del 20% del PIB, aproximadamente el doble que el español que este año pasará de los 100 billones de pesetas, correspondiendo para el año 2001 un presupuesto de 1.696,1 MdF del que 55,157 MdF son para los 128.439 empleos presupuestarios de la Policía (82% para la remuneración del personal) (o 59,283 MF para los 185.000 efectivos del Ministerio del Interior, incluyendo los efectivos de seguridad civil y Ayudantes de seguridad) y 23,776 MdF (2) para los 97.103 efectivos de la Gendarmería, representando el coste de la seguridad pública al Estado un 5% de su presupuesto.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, recoge en sus artículos 13 y 14 los términos en que todos los ciudadanos deben "participar al mantenimiento de la fuerza pública", entre otros gastos de la administración, otorgando a los ciudadanos o a sus representantes el derecho de constatar la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente y controlarla en todos sus términos. Lo que

caracteriza la lenta evolución del gasto público durante el XIX y constituía la expresión del dominio del Parlamento sobre el Ejecutivo, que contrasta con la situación actual (3).

La Constitución vigente, de 4 de octubre de 1958, prevé la votación por el Parlamento del proyecto de Ley de Finanzas, dándole un plazo máximo de 70 días, "en las condiciones previstas por una Ley Orgánica", y la Ordenanza núm. 59 de 2-1-1959 contiene esta Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (4), que desarrolla los preceptos constitucionales, expresión privilegiada de la política del Gobierno, que en Francia da lugar a unos 160 documentos de carácter presupuestario. En el dominio de las Leyes de Finanzas entran obligatoriamente, entre otros:

a) en su primera parte:

- la autorización anual para percibir los impuestos por el Estado, administraciones locales y establecimientos públicos, que si no es votada, no se percibirían impuestos desde el 1 de enero.
- la fijación de los techos de las grandes categorías de gastos y de los datos generales del equilibrio financiero, es el "artículo de equilibrio", clásico de la Ley de Finanzas francesa, que expresa el saldo entre recursos y gastos, artículo que ilustra "el principio de unidad y universalidad presupuestaria".
- las disposiciones necesarias para la operaciones de préstamos para cubrir las cargas de tesorería.

b) en la segunda parte de la Ley:

- se fijan los créditos aplicables al montante global de los servicios votados.
- se dan las autorizaciones nuevas de gasto por título y ministerio.
- se fijan las operaciones de los presupuestos anexos y de las cuentas especiales del Tesoro
- la reagrupación de las "autorizaciones de programa" con su calendario de ejecución.
- la autorización de percepción de las

tasas parafiscales más allá del 31 de diciembre.

Y son de dominio exclusivo de este tipo de leyes las disposiciones legislativas destinadas a organizar la información y el control parlamentario sobre la gestión de las finanzas públicas, las destinadas a imponer responsabilidades pecuniarias a los agentes de los servicios públicos y las de creación o transferencia de empleos públicos, cuya cifra presupuestaria (1.670.668 civiles y 496.356 de la administración militar previstos para el 2000) "no corresponde nunca con el número real de personas empleadas por el Estado", quienes, limitados sobre el papel, son remunerados mediante créditos anexos hasta 1/3 del total, que alcanza los 3.060.000, con un crecimiento global de unos 20.000 para el año 2001 (5).

La Ordenanza de 1959 prevé que sólo "las leyes de finanzas rectificativas" pueden modificar durante el año las disposiciones de la ley de finanzas de ese año (art. 2º, párrafo sexto), lo que se produce cuando, tras las elecciones, el nuevo equipo gubernamental quiere marcar su impronta política. Le corresponden a estas leyes, también, las revisiones de gastos en fin de año para ajustar las dotaciones según el comportamiento de las hipótesis económicas realizadas y que significan variaciones no previstas en la Ley de Finanzas inicial, ni en la del próximo año. Los Gobiernos tienden a limitar el número de "colectivos" –así les llaman en la jerga presupuestaria– por lo recargado del calendario parlamentario y, sobre todo, para limitar las demandas de créditos suplementarios en curso de ejercicio.

## LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

La presentación de los créditos y gastos obedecen a un conjunto de reglas que siguen el principio de especialización presupuestaria, afectando los créditos a un servicio o conjunto de servicios, especializados por capítulos, que agrupan los gastos según su naturaleza o destino (por lo que ninguna actividad de la Gendarmería puede ser llevada a cabo si

carece previamente del crédito correspondiente). Los créditos y gastos del Estado se clasifican de varias formas que obedecen a criterios diferentes dependiendo del tipo de presentación que se pretende, así las nomenclaturas jurídica, por agregado, categoría de medidas, funcional y económica.

La nomenclatura jurídica organizada normalmente por *Ministerios*, muestra los cambios habidos en la organización ministerial o sus secciones, codificada por la Dirección del Presupuesto, se compone de *Títulos*, fijados por el artículo 6º de la Ordenanza (6), y de *Partidas*, comunes al conjunto de los Ministerios, que no obedecen a los mismos criterios, variando según los títulos: las de los Títulos I y III permiten desglosar el coste de los diferentes medios utilizados para el funcionamiento de los servicios, las del T.IV designan las acciones o destino de las intervenciones del Estado, y las de los V y VI clasifican las inversiones por sector de actividad. Los *Capítulos*, base de esta nomenclatura, determinan las condiciones de aplicación de la regla de especialización de los créditos, su código es de cuatro cifras, las dos primeras para el Título y la partida y las dos últimas son un número de orden. Los *Artículos* y *Apartados*, definidos como las partidas mediante circulares, designan los servicios, los primeros, y la naturaleza del gasto, los segundos, en coherencia con el plan contable general. Los Ministerios, Títulos y Capítulos constituyen las unidades fundamentales de la autorización y ejecución del presupuesto y los Artículos y Apartados son los elementos de base de la contabilidad.

## LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO

El calendario al que se sujeta la elaboración del presupuesto comienza en el año *n-1* en el que se prepara, elabora y vota, se ejecuta en el año civil *n*, y es a finales del año *n+1* cuando se consolida, tras el informe del Tribunal de Cuentas, mediante la "ley de reglamento" (7). El proceso actual de preparación del presupuesto se desarrolla en dos fases sucesivas: primero, se define una estrategia

macro-presupuestaria, luego, un proceso iterativo de negociación de las diferentes propuestas sectoriales desemboca en la confección del Proyecto de Ley de Finanzas, PLF, que se deposita en el Parlamento. En la actualidad se está en el proceso de pasar a un presupuesto por programas, con señalamiento de objetivos y su abanico de indicadores para verificar su nivel de logros.

La preparación administrativa del "budget", a partir del correspondiente al año 2000, comienza con la elaboración y el examen de las "perspectives" de evolución a un horizonte de tres años como consecuencia de las reglas impuestas por la Unión Europea para el tratamiento de las cuentas públicas en Maastricht (límites del 3% del PIB para la financiación de las administraciones públicas y del 60% del PIB para la deuda pública bruta total), y la proyección para el año *n+1* constituye el primer esbozo del PLF en preparación (8), que es la base sobre la que el Primer Ministro dirige hacia finales de abril la "lettre de cadrage", la "carta de ajuste" presupuestario, a los Ministros, en la que les señala las condiciones en las que se deben de elaborar los proyectos preparatorios de sus presupuestos y la fecha límite para la remisión de sus propuestas al de Finanzas (9).

Hasta ese momento los servicios encargados del presupuesto en la Dirección General de la Gendarmería han elevado, junto con los de los otros ejércitos, sus demandas de recursos para cumplir sus misiones a los servicios del presupuesto. Recibido el "enveloppe", el sobre, el Ministro de Defensa lo distribuye entre sus servicios subordinados, y el correspondiente a la Gendarmería le sirve de base a ésta para ajustar y repartir los recursos entre sus necesidades. En la medida en que sea insuficiente, eleva sus demandas al Ministro, que, en la parte que las considere, rebaja el "sobre" correspondiente a los otros Ejércitos, no sin antes reclamar del Ministerio de Finanzas la ampliación de los recursos que precise, hasta mediados de junio, luego la negociación se establece entre los Ministros hasta mitad de julio, momento en que el primer Ministro ejerce el superior arbitraje sobre los desacuerdos de carácter más estratégico y

emite las "lettres plafond", las cartas en las que señala el techo o límite de crédito para cada Ministerio, y con respecto a la cual se termina de ajustar el "sobre" recibido en mayo por los servicios subordinados, tras una discusión interna que dura hasta mediados de agosto para consolidar este último reajuste. Se redactan entonces los "detalles" presupuestarios por cada Ministerio y se remite la documentación preparatoria del Presupuesto al Consejo de Estado, que examina la legalidad y redacción de los artículos del proyecto de Presupuesto. A mediados de septiembre es presentado el PLF al Consejo de Ministros, a las Comisiones Presupuestarias de la Asamblea Nacional (1/8 de los Diputados) y del Senado (43 Senadores) y a la prensa nacional y extranjera. Con la Adopción del Proyecto de LF por el Consejo de Ministros termina la fase administrativa de elaboración del presupuesto y, con el depósito del PLF el primer martes de octubre en las oficinas de Registro del Parlamento, comienzan a correr los plazos de su fase parlamentaria.

## LOS LIBROS DE COLORES

Los trabajos de elaboración del presupuesto dan lugar a la publicación de varios documentos que contribuyen a la información parlamentaria y pública transparencia de las cuentas del Estado.

*Los azules*, primeros anexos de la ley de finanzas, puestos a disposición de los parlamentarios, que ven la luz en el mes de septiembre, donde se presenta el cuadro macroeconómico en el que se desenvuelven los presupuestos, con los objetivos que pretende alcanzar, el ajuste de ingresos y gastos, y con el detalle por ministerios de la distribución del gasto. su vocación es la de presentar las políticas emprendidas y los medios financieros que se le consagran. Disponibles en fin de septiembre o primeros de octubre (10).

*Los amarillos*, unos 25 anexos informativos que mejoran la información y facilitan el control del Parlamento, con el mismo formato que los "azules", presentan en un documento único el esfuerzo financiero del Estado en un dominio de intervención específico que afecta a varios

ministerios, haciendo más visibles determinadas políticas públicas. Disponible a partir de octubre. (11).

*Los blancos*, declinan todas las rúbricas del presupuesto que constituyen los soportes de la ejecución de los gastos autorizados por la Ley de Finanzas (Títulos, capítulos, artículos y apartados). No son anexos obligatorios como los azules y amarillos, e intentan mostrar para varios ministerios sobre varios años las relaciones entre los objetivos perseguidos, las acciones emprendidas y los medios solicitados. Preparados en noviembre-diciembre.

*Los verdes*, se publican una vez votado el presupuesto, que se detalla por cada Departamento Ministerial con la expresión de cada rúbrica elemental, y sirven de base para la preparación del presupuesto siguiente. Estando disponibles a comienzos del ejercicio.

## LOS INFORMES DE LAS COMISIONES DE PRESUPUESTOS

Ya desde el mes de mayo las Comisiones tienen conocimiento del informe sobre las cuentas de la nación que presenta el balance económico del año anterior, cuando el Primer Ministro emite la carta de ajuste presupuestario, y en el mes de junio se produce el debate de "orientación presupuestaria" que facilita la transparencia parlamentaria, en el que el Gobierno presenta al Parlamento su estrategia presupuestaria y las grandes opciones de las políticas públicas.

Los "rapporteurs" de las Comisiones de la Asamblea y del Senado asignados al presupuesto de la Gendarmería, que previamente han tomado contacto con los servicios presupuestarios de Finanzas, dirigen cada uno un cuestionario presupuestario durante los meses de junio y julio sobre la evolución de los créditos y los gastos, cuya información completan con visitas a las unidades y conversaciones con los mandos y personal. Rinden su informe a la Comisión respectiva, en sesión ante el Director General y el Ministro de Defensa, en la primera quincena de octubre, cuya acta completa el informe, que se publica a primeros de noviembre por el diario de la Asamblea

Nacional y un mes más tarde por el del Senado.

Ambas Cámaras establecen una comunicación de ida y vuelta después del examen en primera lectura del texto del PLF para llegar a un texto único de LF, pudiendo reunirse la Comisión mixta paritaria, de 7 diputados y 7 senadores, para proponer un texto común de los artículos que no han sido votados en términos idénticos por las dos asambleas. El Gobierno no puede presentar en el Senado una enmienda que introduzca "una medida financiera completamente nueva" en el PLF, lo que consagra la primacía de la Asamblea Nacional en esta materia, pero los parlamentarios no pueden proponer enmiendas que "disminuyan los recursos públicos o creen o agraven una carga pública" (art. 40 Constitución). El examen del PLF en sesión pública sigue también un orden predeterminado, primero se discute y vota la Primera Parte de la LF que establece las "condiciones generales del equilibrio financiero", con su artículo primero que autoriza el cobro del impuesto, y luego la Segunda Parte (art. 40 de la Ordenanza): la distribución de los créditos por Título y Ministerio, en que cada Ministro defiende sus presupuestos y la política seguida por su Departamento y la que pretende seguir. El debate se concluye con la intervención del Ministro encargado del Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Finanzas, el cual no puede tener otro contenido que el presupuestario definido en el artículo 1º de la Ordenanza de 1959, lo que frena la tendencia a recurrir a las leyes presupuestarias para introducir disposiciones que no tienen nada que ver con ellas, los "jinetes solitarios", que son admitidos de manera vergonzante por nuestros legisladores en la Ley de Acompañamiento, y objeto de crítica sistemática por la oposición (12).

"El Gobierno suele dejar a la discreción del presidente de la Comisión de Presupuestos (que pertenece normalmente a su mayoría parlamentaria) una cierta masa de créditos, "la reserva parlamentaria", del orden de algunas centenas de millones de francos, a fin de que los miembros de la Comisión puedan proponer aumentos de créditos. Propuestas que son

retomadas por el Gobierno bajo la forma de enmiendas en el PLF (13). Este es uno de los canales por los que la Gendarmería puede conseguir algún aumento de sus créditos, sirviéndole los "Rapporteurs" de mensajeros de sus necesidades, que concretan en el informe ante la Comisión.

## LOS INFORMES

Los informes analizan, para establecer la pertinencia de los créditos, el desarrollo de las misiones y la evolución de los efectivos y medios para su cumplimiento, con objeto de asesorar ("rapport par avis") al Parlamento sobre la situación real de la Institución.

El informe sobre los presupuestos de Gendarmería fue realizado por el mismo Diputado para los de 1999, el 2000 y 2001, de 47, 43 y 54 páginas (los informes del Senado son algo más sucintos). Las conclusiones del Diputado para 1999 era que el PLF "permite llevar a cabo adecuadamente las reformas emprendidas para adaptarse tanto al nuevo sistema de defensa como a las evoluciones de la sociedad" y además, "es conveniente, en este contexto de mutación profunda, procurar dar a la Gendarmería los medios para funcionar día a día sobre el terreno, pues es en lo cotidiano donde estas reformas se vivirán y tomarán cuerpo realmente". Para el 2000 insiste en que "es un buen presupuesto, susceptible de permitir a la Institución la ejecución de las reformas necesarias para su adaptación a los desafíos de la sociedad moderna". "Reformas múltiples con el fin de preservar sobre el terreno la aportación efectiva principal de la Gendarmería: el derecho a la seguridad". Y en el del 2001 pone de relieve la situación del "compromiso de la Gendarmería con una reforma profunda y simultánea de su organización territorial, sus estructuras internas y sus modos de intervención mediando un nivel de actividad siempre exigente". Por lo que se congratula de un presupuesto innovador, que pone el acento sobre la dotación para el servicio cotidiano, que "valora la función de proximidad de la Gendarmería, su baza principal". Dado que en el Senado no tiene mayoría el Gobierno, las conclusiones del informe del senador son más críticas (14).

Con respecto a la evolución de los efectivos se realiza en ellos el seguimiento de la Ley de Programación Militar para el período 1997-2002 (durante este año se está ya preparando la de 2003-2008, que incluirá posiblemente un nuevo incremento de la plantilla en más de 8000 suboficiales gendarmes), que supuso la desaparición progresiva de los Gendarmes Auxiliares con la profesionalización de los Ejércitos, sustituidos por voluntarios: los Gendarmes Ayudantes, hasta 16.232 al final de la ley de programación, 4.215 más que el de los Auxiliares (15). Esta ley de Programación crea también el Cuerpo de Sostén de la Gendarmería para tareas logísticas y administrativas con personal recibido de los Ejércitos, 3.520, permitiendo ganar efectivos del Arma para las tareas específicas de seguridad, a los que se añade la reconversión de Oficiales de los Ejércitos en Oficiales de Gendarmería, en número de 1.255, pasando la dotación de Oficiales del Arma de 2.666 en 1996 a 4.055 en el 2002. (Esta operación sería deseable haberla emprendido para la Guardia Civil, aprovechando la misma coyuntura de profesionalización de las FAS con la disminución consiguiente de sus efectivos, a la vista de las crecientes demandas de servicio y de puestos de responsabilidad que se necesita cubrir en el Cuerpo adecuadamente). La mejora de los efectivos la completa la Gendarmería con la cifra de 2.260 empleos civiles que alcanzará en el 2002 (16).

LA RESERVA de 50.000 efectivos, completados en el 2002, (con dotación de créditos presupuestarios progresivos de 20 MF, en 1999, de 40 MF en el 2000 y 80 MF en el 2001 para el equipamiento y contratos de este personal (ya han sido utilizados en Kosovo) le permite a la Gendarmería reclutar localmente personal a tiempo parcial para cubrir los picos de servicio de fines de semana, vacaciones, festejos, o acontecimientos para los que la plantilla ordinaria de las Unidades carece de respuesta efectiva, administrando el presupuesto a tal efecto a nivel de Comandancia. El coste de la FIDELIZACION de 6 Escuadrones de Gendarmería Móvil en 1999, 9 en el 2000 y 12 en el 2001 en provecho de las unidades territoriales por periodos de 4 a 6 meses cons-

tituye, con poco esfuerzo económico y notable éxito, el refuerzo del servicio en las áreas sensibles. La SECTORIZACION es otra fórmula ensayada para ahorrar personal, en base a extender los servicios que presta un Puesto sobre la demarcación de los límites asociados, pero que requiere medios de locomoción y transmisión adaptados y una organización coordinada y coherente de los servicios. La MOVILIDAD del personal, para reducir a un tiempo máximo de 3 a 10 años la presencia en la misma unidad, tiene un coste económico y moral que se espera redunde en beneficio notable de la eficacia en el servicio. La RECONVERSION de gendarmes a otras actividades al abandonar el Arma (17), es costada bajo el concepto de que siguen perteneciendo a la red social de la Gendarmería, puntos de anclaje del Arma con la sociedad civil. Estas acciones completan el esquema de soluciones basada en la tríada: "dinamización de la gestión de los Recursos Humanos -la especialización- la reorganización de la implantación territorial" para adaptar la estructura de personal de la Gendarmería al cumplimiento de sus misiones (18).

La programación ("autorizaciones de programa" con su calendario de ejecución) es seguida también con respecto a los medios costosos como los de comunicación, cuya red Rubis se ha completado el presente año, programa de un coste total de 3,22 MdF, millardos de francos (a 25, 3654 pts. el franco = 81.676.588.000 pts.), red de unos 700 enlaces hertzianos, necesitada aún de ser potenciada con repetidores y amplificadores en algunos lugares, ha supuesto un éxito comercial de exportación a varios países y empresas, entre los que se cuentan los servicios de seguridad de la Generalitat y nuestro Ministerio del Interior. Esta faceta de colaboración "comercial" que tienen los servicios públicos franceses, y por supuesto sus Fuerzas Armadas, es un servicio que rinden al conjunto de la economía del país y que revierte en definitiva sobre el bienestar de sus conciudadanos, además de abaratar los costes de su equipamiento, lo que está lejos todavía de nuestra cultura profesional como servidores públicos.

## LA DISTRIBUCION DEL "BUDGET", 1999 A 2001

	1999	2000	Proyecto 2001
Presupuesto total inicial .....	22.650 MF	23.171 MF	23.776 MF
<b>Título III (funcionamiento) .....</b>	<b>20.490,1 MF</b>	<b>20.892 MF</b>	<b>21.547 MF</b>
<i>Remuneración y cargas sociales</i> .....	(16.737,4 MF)	(17.100 MF)	(17.493 MF)
<i>Dotación para funcionamiento</i> .....	(3.752,7 MF)	(3.792 MF)	(4.634,8 MF)
=Funcionamiento de Gendarmería .....	=3.177,4 MF=	=3.197,3 MF=	=4.054,1 MF=
· " " las Unidades.....	*1.608,5 MF	*1.620,5 MF	*1.953,4 MF
· Alquileres de dependencias.....	*1.399,3 MF	*1.399,3 MF	*1.347,0 MF
· Gastos Generales Sº de Ingenieros .....	*9,1 MF	*9,1 MF	*9,1 MF
· Gastos centralizados de mantenimiento..	*119,4 MF	*119,4 MF	*116,4 MF
· Gastos de informática .....	*41,1 MF	*41,1 MF	*40,1 MF
· Subcontratación .....	*0	*7,9 MF	*7,4 MF
=Mantenimiento del Orden.....	= 352,6 MF=	= 352,6 MF=	= 352,6 MF=
· Indemnización Diaria Ausencia Temporal	*268,7 MF	*268,7 MF	*268,7 MF
· Transporte .....	*83,9 MF	*83,9 MF	*83,9 MF
=Alimentación.....	= 222,7 MF=	= 242,5 MF=	= 228,1 MF=
· Para fuerza mantenimiento del orden.....	*35,9 MF		
<b>Título V (Inversiones reales) .....</b>	<b>2.124 MF</b>	<b>2.234,1 MF</b>	<b>2.178,0 MF</b>
FAB .....	(977,00 MF)	(1.056,1 MF)	(911,0 MF)
· RUBIS .....	*399,00 MF	*228,0 MF	*76,0 MF
· TI .....		*278,0 MF	
· MAT .....		*550,1 MF	
<i>Sostenimiento de la fuerza</i> .....	(168,00 MF)	(228,0 MF)	(273,0 MF)
<i>Entretención del material</i> .....	(153,00 MF)	(133,0 MF)	(156,0 MF)
<i>Infraestructuras</i> .....	(826,00 MF)	(817,0 MF)	(838,0 MF)
<b>Título VI (Subvenciones para inversiones)..</b>	<b>41,00 MF</b>	<b>45,00 MF</b>	<b>50,0 MF</b>

(Las cifras son recogidas en diversos lugares de los tres Informes de los PLF respectivos).

Los presupuestos hasta el 2000 (de un 2,3% de incremento con respecto a 1999), son de carácter restrictivo desde la crisis de principios de los años 90, reiterado con los ajustes de Maastricht. Los aumentos son absorbidos básicamente por el aumento de retribuciones, pero el de 2,6% para el 2001 viene dado principalmente por el de los créditos de funcionamiento en unos 500 MF, como consecuencia del crecimiento económico y de ingresos fiscales, permitiendo la dotación que estaba necesitando la Gendarmería, y que había sido reconocida en la 19ª Sesión de 28-2-2000 del Consejo Superior de la Función Militar de la

Gendarmería, donde el ministro de Defensa retiene 29 de las 36 medidas propuestas, con vistas a mejorar la organización concreta y las condiciones de trabajo en que se desenvuelven las unidades, que pasa por la dotación de medios para el cumplimiento del servicio, con nuevas formas de intervención ( las derivadas de la ocupación de las zonas periurbanas y el ejercicio de una policía de proximidad, principalmente), para permitir un aligeramiento de la carga de trabajo, que ha llegado en 1999 a las 9h23m diarias de media en la Gendarmería territorial, con un parque móvil avejentado en sus 2/3 partes, necesitando renovar los 12

helicópteros de salvamento Alouette III por los BKL-117 biturbina, el aumento de efectivos por aplicación de la ley de Programación Militar que precisa la dotación consecuente y el incremento de servicios por aumento de la población a su cargo, entre otras necesidades que, con el estancamiento de la dotación de medios, estaban invitando a "una autorregulación de hecho de los servicios efectuados sobre el terreno, en detrimento de la seguridad pública" (19) con el riesgo del distanciamiento de la población en la que el Arma siempre estuvo integrada, según el diagnóstico que el Diputado "rapporteur", M.Lemoine, venía exponiendo en los dos últimos años, en los que el malestar interno era evidente. Preocupación que la encuesta del primer Estudio Mundial de Valores de Inglehart le habría convalidado, si la conociese (20).

El presupuesto global de la Gendarmería para el 2000 fue, al cambio fijo, de unos 587.741 millones de pesetas, casi el doble que los 303.772 millones de la Guardia Civil, que en relación a sus respectivas plantillas de 97.000 y 72.000 efectivos, resultan unos índices de 6.059.192 pts. por Gendarme al año, frente a 4.219.055 pts. por Guardia Civil. En personal la situación comparativa es de 4.471.632 pts. (73,8% el gasto de personal) por Gendarme y 3.866.361 (91,6% de gasto de personal) por Guardia Civil; en gastos corrientes de funcionamiento de 991.604 pts. por Gendarme y 231.416 por Guardia Civil y en inversiones 595.923 pts. por Gendarme y 120.055 por Guardia Civil. Lo que nos da las abismales diferencias, de casi 20 puntos porcentuales, en la estructura de cada presupuesto, entre los créditos para equipamiento de ambas instituciones, que, además de la diferencia en los valores absolutos, indica el buen margen de crecimiento que las dotaciones presupuestarias del Cuerpo deben alcanzar para que pueda responder con solvencia a las demandas de seguridad de las que es responsable (aunque para el ejercicio del 2001 se prevé un crecimiento importante con respecto a los anteriores), pero con la inversión por sí sola, como con la fe, no basta (21). En las remuneraciones del personal son más equilibrados ambos presupuestos y las diferencias se aproximan a la diferencia proporcional entre los PIB por habitante de los dos países (22).

La nueva estrategia policial de proximidad exige que los cuerpos policiales no estén aislados, tiene que trabajar en red con los demás servicios e instituciones. Activar la red de unidades del Cuerpo supone la dotación de personal y medios en cantidad y calidad para conocer, primero, y responder, a continuación, a las demandas sociales de seguridad de los ciudadanos a los que se sirve cotidianamente. Pero también es preciso estar conectado institucionalmente, y al nivel necesario, con las Administraciones con las que se comparten responsabilidades o con las que se puede colaborar en tareas preventivas, y por supuesto se necesita estar en la red internacional de cooperación policial y de seguridad, a la que nuestro país no puede hurtar la colaboración de sus 72.000 Guardias Civiles (23). El potencial de esta estrategia es sumamente cuidado por la Gendarmería, que ha sabido mantener su red de Puestos en las áreas periurbanas con unidades y servicios adaptados y que, además, a partir de mediados de los años 90 ha extendido su anclaje institucional en el resto de la Administración Pública (24), y ha sabido atraerse para formar parte de su organización como consejeros y asesores a altos representantes de la sociedad civil. Pero esta estrategia necesita de una cierta inversión en organización y personal preferentemente que, para la Guardia Civil, es ya urgente emprender, a fin de obtener el rendimiento potencial en seguridad para nuestra sociedad, que de su red y su volumen de efectivos cabe esperar.

## LA GESTION PRESUPUESTARIA (GESFI)

El Servicio de "Planes y Medios" de la Dirección General de la Gendarmería, equivalente de nuestra Subdirección de Apoyo, es el encargado de elaborar las previsiones presupuestarias, distribuir el "sobre" de la Gendarmería y controlar la gestión presupuestaria del Arma, para lo cual cuenta con un "Bureau", Área, de planificación-programación-preparación del Presupuesto", al mando de un Teniente Coronel, que cuenta con un Comandante encargado del Título V (inversiones) y otro encargado del T. III (gastos corrientes de personal y equipamientos) y una Oficina de "Pedidos públicos".



La ejecución de su presupuesto está bajo el control de la subordinada "Subdirección de Logística", que dispone de un "Bureau" de "Ejecución del presupuesto", donde reside la Sección de "ordenamiento de pagos central" y la del "presupuesto de funcionamiento y orgánico". La ejecución del presupuesto del Título V (inversiones) es gestionada por el Área de "Asuntos Inmobiliarios", nuestro "Acuartelamientos", que cuenta con las Secciones de "Programación-realización de infraestructura", "Operaciones de Alquiler" y de "Patrimonio y estudios generales". El Área de "Material" gestiona a través de las Secciones de "Aprovisionamiento para el Mantenimiento", "Compras y Financiación", "Estudios Técnicos y Prospectiva de Mercados", y el Área de "Administración" cuenta con las Secciones de "Sueldos, Dietas y Pensiones", "Contrataciones" y la de "Reglamentación General".

La otra Subdirección subordinada es la de "Las Telecomunicaciones y la Informática" con sus Áreas de "Concepción y coordinación", "Telecomunicación y Telemática", "Sistemas informáticos de Servicio", "Sistemas informáticos de Gestión" y de "Gestión General", ésta con las Secciones de "Medios Informáticos" y de "Contabilidad Analítica del Presupuesto", completan la arquitectura de gestión de la Gendarmería, con una división del trabajo adaptada y eficaz para impulsar el desarrollo de las misiones de la Institución.

La implementación del programa informático GESFI de gestión integrada, con sus aplicaciones asociadas y prestaciones conexas, adquirido en el mercado, tiene por objeto, según el Plan de Acción 2000 de la Gendarmería, la modernización del sistema de informaciones presupuestarias y contables, que permitirá mejorar la calidad del sostén de las unidades operativas, sustituyendo al horizonte del 2003 todas las aplicaciones informáticas existentes en materia financiera, ofreciendo una gestión integrada que permitirá establecer la relación entre las actividades y sus costes. En el citado Plan de Acción (Punto 232) se dictan instrucciones para la mejor gestión del presupuesto:

- limitar a una semana el techo de haber neto de las masas en fin de 2000 (los cré-

ditos que sobrepasen no serán incorporados al 2001).

- competencia sistemática entre los proveedores y potenciales prestatarios para lograr mejorar costes.
- atención al seguimiento y la clasificación correcta de la numeración de las cuentas presupuestarias.
- asegurar cada mes el pago puntual, esfuerzo de anticipación en la ejecución del gasto.
- continuar las acciones emprendidas para la realización de economías, tanto en cargas administrativas como en dinero, necesarias para el mantenimiento de la capacidad operativa de las unidades.
- seguimiento de los contratos tanto en los costos como en la ejecución de las prestaciones: todo contrato inadaptado se renegociará y el que llegue a término será objeto de nueva consulta.
- adaptación de las aplicaciones contables y presupuestarias al EURO antes de 1 de enero del 2002.

La posibilidad de aumentar los créditos previstos en la Ley de Finanzas inicial se concreta en el curso del ejercicio a través de los "Decretos de avance", que deben ser validados por el Parlamento, destinados a remediar la insuficiencia de los créditos votados, en casos de urgencia, como el del Ministerio de Defensa (3,8 MdF en 1999, de ellos 1 MdF para los sobrecostes relativos a las operaciones exteriores, difíciles de prever) (25), que se compensan con la anulación de otros créditos, en este caso con la anulación de los créditos de equipamiento no consumidos en 1997 y trasladados al PLF del ejercicio de 1998, para ejecutarlos en 1999.

En curso de ejercicio pueden aparecer anulaciones de créditos y su trasvase a otras partidas mediante una Orden del Ministerio de Finanzas de "transferencia de créditos", dentro del mismo Título presupuestario pero de un organismo a otro (26); como también la adopción de medidas extraordinarias, en este caso las derivadas del CFMG de 28-2-2000 (sobre todo cuando desde finales de 1999 se viene produciendo un aumento notable e inesperado de los ingresos fiscales que reducen el déficit público), que han supuesto un aumento de

1500 efectivos sobre los programados, 1500 vehículos más, dotación de 3.500 PCs para llegar a la ratio de un puesto informático por cada 2 gendarmes, teléfonos móviles para dotar un aparato por Puesto de 6 efectivos y dos por unidad superior, creación a partir del presente año de 60 PSIG (Pelotones de Vigilancia e Intervención, fuerza de reserva operativa disponible en los COG (Centro Operativo de Servicio)), medios puestos inmediatamente gracias a 350MF de créditos puestos a disposición por el Ministro de Defensa, abiertos por la Ley de Finanzas Rectificativa de 13-7-2000, útil legal que permite flexibilizar el presupuesto inicial en curso de ejercicio, y que ha supuesto para la Gendarmería en el presente año el incremento 600,4 MF en el Título III (funcionamiento corriente) y 187,08 MF de aumento para Inversiones, en créditos incorporados de 1999.

El Gobierno se dota de unos instrumentos de seguimiento del presupuesto a través de las informaciones contables para poder establecer sus previsiones de ejecución, así la "información semanal", la SH, de ingresos y gastos en grandes agregados, y la "información mensual" muy detallada, que se publica en el "journal oficial", que además de ayudar a la transparencia, permite modular el equilibrio entre la entrada de recursos y los gastos según la marcha de la economía. En coherencia con esta necesidad de información, la Gendarmería ha puesto en marcha su programa GESFI que le permitirá pilotar la gestión del presupuesto y dar la información en tiempo real de los créditos consumidos y de los comprometidos.

## EL CONTROL PRESUPUESTARIO

El control "a priori", para la Gendarmería, parte del que ejerce la Administración militar y la de Hacienda a la hora de las negociaciones para concertar el proyecto de presupuesto, que se dobla con la acción de los "rapporteurs" de las Comisiones presupuestarias de la Asamblea Nacional y del Senado, que realizan una investigación en profundidad del funcionamiento del Arma, de la adaptación de sus medios y personal a las funciones que tienen que realizar y evalúan los recursos que el Estado le concede para el cumplimiento de su

misión, que se plasma en sus informes y que finaliza con los trabajos en Comisión, donde los responsables ministeriales son sometidos a las cuestiones de los parlamentarios (27).

Si gozásemos en las Cortes españolas de la institución del "rapporteur", la situación de las demandas del Cuerpo de medios para el servicio a la sociedad tendrían un canal habitual, que ayudaría a comprender a la sociedad y al resto de la instituciones el coste de la seguridad y el estado real en que se encuentra el medio público que debe proporcionársela (28), evitándose situaciones incomprensibles desde el punto de vista de las prioridades sociales como la que viene sufriendo la Guardia Civil de tener que subordinar su recluta para un servicio público, que se reclama de primer orden, la seguridad ciudadana, para el que se precisan mujeres y hombres bien cualificados, al reclutamiento de soldados para el ejército profesional, a los que se deberá reservar al menos un 50% de las plazas. Y quedando parcialmente sin cubrir, (sin beneficio para el Cuerpo y con perjuicio para los candidatos libres), las que faltan para tal porcentaje por no dar los mínimos previstos en las pruebas de selección. Expresión de la posición subordinada de la Guardia Civil dentro de la Administración y situación a la que se podría aplicar el criterio de Pareto (29), ya que debilita su recluta para beneficiar la del soldado profesional, sin tomar en cuenta la enorme importancia diferencial entre las exigencias de la misión y cualificación de ambas profesiones, además de otras consideraciones.

El control de ejecución, en curso del ejercicio, se realiza previo al gasto por los "ordenadores de pagos" a nivel central en cada Ministerio, organismo autónomo y grandes servicios, como es el caso de la Dirección General de la Gendarmería y a nivel periférico (los Jefes de Cuerpo, a los que se le exige una gestión de tipo empresarial de los efectivos y medios de su Unidad) y, en la ejecución del gasto, por los "contables pagadores" respecto a que se respetan las reglas de contabilidad pública, pues hasta los Puestos ("Brigades") disponen de créditos cuya correcta aplicación es preciso controlar. La Inspección Técnica de la Gendarmería se encargaría de la investigación de las irregularidades de que tuviese noticia.

La Inspección General de las Finanzas, asegura bajo la autoridad del Ministro, la triple función de control, información y evaluación, pudiendo verificar los Inspectores Generales y los Inspectores de Finanzas la gestión de todos los servicios y establecimientos que manejen fondos públicos.

A posteriori, es el Tribunal de Cuentas quien controla la cuentas del Estado y de los organismos del sector público y tienen en el ámbito local la misma función las Cámaras Regionales de Cuentas desde 1982. Un informe público remitido cada año al presidente de la República es la forma más solemne en que el Tribunal de Cuentas da a conocer sus críticas —una pequeña parte de las que formula cada año—, y se acompaña de fascículos sobre temas monográficos (en el último informe anual, de 21-1-2000, se ponen de relieve irregularidades numerosas y costosas en el sector de Defensa). Como consecuencia de su control puede remitir a los autores de irregularidades graves al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. "El Tribunal asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas" (art.47 de la Constitución francesa).

La ley de Reglamento, cuyo proyecto está obligado el gobierno a presentar en el Parlamento antes de finalizar el año siguiente al de ejecución del presupuesto, año **n+1**, constata los montantes definitivos de los ingresos y gastos, el alcance del excedente o déficit que resulte y, en su caso, ratifica las aperturas de créditos por "Décrets d'avances", pudiendo en este momento el Parlamento verificar si la ejecución del presupuesto estaba conforme a las autorizaciones dadas al Gobierno. Aunque las discusiones versan principalmente sobre las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas relativo a la ejecución del presupuesto, anexo al proyecto de ley, que desde 1994 se hace público antes de la presentación del PLF para el año siguiente (Le Budget, p109). Pero la Ley no se vota hasta junio del año **n+2**.

#### NOTAS

(1) *Le budget de l'Etat*, editorial, en la revista "Les Cahiers français", nº 261, p.3, París, mayo-junio 1993, Ed. La Documentation Française.

(2) El "milliard", millardo francés, **MdF**, son mil millones de francos. La sigla francesa MF significa un Millón de Francos.

(3) ROQUELLE, Sophie, *La fiction du budget*, Le Figaro del

sábado/domingo, 19-20 de diciembre de 1998.: "Letanía, liturgia, letargo" decía Egar Faure a propósito de los debates presupuestarios. Es obligado constatar que la discusión de este otoño no ha escapado a la fórmula... En total, en dos meses, ¡los parlamentarios habrán conseguido desplazar seis millardos de francos de ingresos sobre un total de 1430! Un montante ridículo que es, según parece, "conforme a la tradición".

Pero en el editorial de El País del 25-10-2000 con respecto a los debates de nuestros presupuestos se dice: "En los últimos años, el debate parlamentario sobre los Presupuestos Generales del Estado se ha desarrollado en un clima previo de desinterés y abulia, y en la Cámara ha quedado reducido a una confrontación rutinaria, en la que el Gobierno y la oposición se arrojan mutuamente lugares comunes carentes del mínimo interés para los ciudadanos."

(4) RAULIN, Natalie, crónica en Libération de 6-10-2000, p18; Coincidiendo con las votaciones del PLF 2001, la Comisión de Finanzas del Senado hizo pública la investigación sobre el funcionamiento y la transparencia de la gestión de Bercy, Ministerio de Finanzas, crítica con sus hábitos "secreteros", consecuencia del escándalo por la falta de información fiable que se produjo con motivo de la llamada "cagnotte" fiscal, "bote" fiscal, debido a los excelentes ingresos fiscales en el ejercicio 1999, y que continúan en el actual, superiores a las previsiones, debido al relajamiento de la economía.

Lo cual ha conducido, además, a cuestionar la Ordenanza de 1959, que ampara la gestión presupuestaria del Ejecutivo, al que le otorga un excesivo poder, por lo que ha sido depositado un proyecto de ley en la Asamblea Nacional para su reforma, dando más facultades de control al Parlamento (Crónica de BEZAT, Jean-Michel, Le Monde 14-11-2000, p.8).

(5) BOMMELAER, Claire, crónica en Le Figaro, Vie Economique, de 16-9-1999, p.III, da las cifras de funcionarios para el 2000 extraídas. Y en GARCIA, Alexandre, rónica en Le Monde, de 18-10-2000, p.8, se recoge la cita del Ministro de la Función Pública Michel Sapin sobre el número de funcionarios y su cifra total.

(6) Gastos ordinarios (Títulos I al IV).

Título I: Deuda pública, desgravaciones fiscales y reembolso de impuestos.

Título II: Dotación de los poderes públicos.

Título III: Gastos de personal y material para el funcionamiento de los servicios públicos.

Título IV: Intervenciones del Estado en materia de economía, social y cultural.

Gastos de Capital (Títulos V al VIII).

Título V: Inversiones ejecutadas por el Estado.

Título VI: Subvenciones de inversión acordadas por el Estado (para la Gendarmería son subvenciones para la construcción, reparación o mantenimiento de "unidades de alojamiento" concedidas a las Administraciones Locales).

Título VII: Reparación de daños de guerra.

Títulos que no coinciden con la distribución por Capítulos del presupuesto español, que distribuye entre el C.I (gastos de personal) y C.II (gastos en bienes y servicios) los del T.III francés y las inversiones del C.V entre los T.IV y VI franceses, que tienen el gasto programado, cuya anualidad se concreta en la "autorización de programa" para el cual se abre cada año el "crédito de pago" correspondiente.

(7) MAIGRET, Eric, *Le budget de l'Etat, de la préparation à l'exécution*, p.7 de la revista "Cahiers français" nº 261, París 1993, y *Le budget de l'Etat*, París, 1999, colección "Études", Les Editions de Bercy, completan las fases detalladas del calendario anual de preparación del presupuesto francés, que ha debido ajustarse al procedimiento plurianual europeo, que se ofrecen a continuación:

#### a) Encuadramiento y perspectivas.

- diciembre **n-2**, febrero **n-1**: ejercicio interno de "perspectivas presupuestarias" previas al trabajo de programación sobre la evolución a un horizonte de 3 años de los gastos de cada Ministerio, "programa plurianual" que se comunican a la UE al comienzo de cada año.
- principio de marzo: nota de "programación estratégica" que presenta el director del presupuesto como resultado del trabajo anterior, con las hipótesis de evolución de las variables macroeconómicas.
- marzo: análisis de la reconducción de gastos e ingresos, a partir del resultado de la ejecución del último ejercicio conocido, el del año **n-2**, cerrado dos meses antes, que desemboca en la preparación del bosquejo de Proyecto de LF para el año **n**, estrategia presupuestaria

- anual, que recoge las prioridades del Gobierno y toma en cuenta todos los gastos ineludibles.
- fin de marzo, principios de abril: El director del presupuesto presenta a su Ministro la estrategia presupuestaria (ritmo de progresión del gasto, selección de prioridades, propuestas de medidas fiscales, economías y déficit presupuestario).
- abril: Presentación del ministro de Finanzas en reuniones interministeriales de las perspectivas presupuestarias para el año n+1. Definición de la política presupuestaria para el año n en la "lettre de cadrage" que el Primer Ministro dirige al conjunto de los Ministerios con las indicaciones precisas para que cada uno prepare su presupuesto.
- en mayo: fecha límite para que los Ministerios remitan sus propuestas al de Finanzas.

**b) Puesta a punto del Presupuesto.**

- mayo-julio: "Conferencias presupuestarias" de primera fase entre los servicios de la dirección del Presupuesto y los servicios de los otros ministerios para la confección material del PLF, que concluye con los arbitrajes del Ministro del Presupuesto o del Primer Ministro sobre los asuntos en litigio.
- primera quincena de julio: Remisión de las "lettres plafond", "Cartas techo", por el Primer Ministro a cada Ministerio en las que se marca el límite de créditos y empleo público, y los acuerdos de arbitraje, así como las decisiones ya tomadas a lo largo del semestre de trabajos.
- agosto-septiembre: "Conferencias presupuestarias" de segunda fase para los ajustes técnicos entre ministerios y la redacción de los anexos azules por Ministerio. Se determinan los ingresos fiscales del presupuesto. Se estabiliza el saldo definitivo del presupuesto y se elabora el anexo azul general del Proyecto de la LF y se remite el PLF al Consejo de Estado.
- a mitad de septiembre: Presentación del PLF en Consejo de Ministros para su adopción. a continuación se expone a las Comisiones Presupuestarias de la Asamblea Nacional y del Senado y a los medios de comunicación.

**c) Votación del presupuesto.**

- Primer martes de octubre: Depósito del proyecto de Ley de Finanzas en el registro de la Asamblea Nacional y luego en el Senado, comenzando a correr el plazo de 70 días para su adopción.
- octubre-noviembre-diciembre: discusión (para el presupuesto del 2001 comenzó el 17 de octubre) y voto del presupuesto, en primera lectura en 40 días por la Asamblea Nacional, el Senado dispone de 20 días o de 15 si aquella no ha respetado su plazo.
- 31 de diciembre: último día del plazo para la publicación de la ley de Finanzas en el diario oficial.

(8) *Le Budget de l'État*, p.54: Constituido por una presentación simplificada en 10 partidas funcionales, 78 subpartidas. Las partidas son: Deuda pública neta, función pública, subvenciones a los regímenes sociales especiales, transferencias sociales, empleo, intervenciones económicas y otras, establecimientos y empresas públicas, funcionamiento del Estado, equipamiento de las administraciones del Estado y Defensa.

(9) *Le Monde*, 18-10-2000, p.8: para el 2001 la "lettre de cadrage" que establece los grandes equilibrios del PLF prevé un aumento de los gastos del 0,3%, reducción del déficit presupuestario a 186 MdF y llevar el total de los déficits públicos al 1% del PIB.

(10) Se corresponde con el "libro amarillo" español que tiene un contenido justificativo similar de los presupuestos, FERNADEZ MARUGAN, Francisco, *El País* del 16-10-2000, p.90, dice de él: "Analizándolo ejercicio tras ejercicio hay que reconocerle que ha sabido proporcionar una secuencia histórica de criterios, políticas, series y datos con la que puede seguirse de forma muy satisfactoria la trayectoria de una institución tan destacada en democracia como es la que lleva a cabo el proceso político de cuantificación y de distribución de los ingresos y gastos públicos", aunque luego realiza una descripción crítica de su contenido para los presupuestos del 2001.

(11) "Les Notes Bleues de Bercy", p.111, París, septiembre 1999, Ed. Ministerio de Economía, Finanzas e Industria: Los principales "amarillos" en el presupuesto del 2000 francés conciernen a:

- la política de la ciudad.
- la Acción exterior de Francia.

- el esfuerzo financiero del Estado en favor de la PYMES.
- el esfuerzo en favor del medioambiente.
- el estado de la investigación y del desarrollo tecnológico.
- el sector público de la comunicación audiovisual.
- las relaciones financieras con la Unión Europea.
- el presupuesto coordinado de la enseñanza superior.
- las obras públicas.
- la recapitulación de los "fondos de concurso" (Son los fondos recibidos no previstos en los presupuestos como consecuencia de donaciones, contraprestación de servicios realizados, subvenciones de la UE en mayor cuantía de lo presupuestado inicialmente, la participación de las sociedades de autopistas en la financiación de los Gendarmes adscritos a su servicio, por unos 500 MF -declarada improcedente por el Consejo de Estado en decisión de 30-10-1996, se inscribe ya en la Ley de Finanzas inicial de 1998 en los presupuestos de Gendarmería-, etc.).

(12) C.M. en *El País* de 3-12-1998, p.56, "El PSOE denuncia la utilización de la Ley de Acompañamiento para evitar el debate parlamentario", en referencia a 25 textos legales. "Ley armario", que se tramite al mismo tiempo que la de Presupuestos, donde se cuelga todo aquello que el Gobierno quiere sacar adelante sin la lentitud y profundidad de los trámites habituales. Se instauró siendo Ministro de Economía Carlos Solchaga, cuando el TC obligó a que no se utilizase la Ley de Presupuestos para otras modificaciones que no tuvieran que ver con las partidas de ingreso y gastos. "La ley de acompañamiento flexibiliza las incompatibilidades de los altos cargos", titular de la crónica de L. R. Aizpeola de *El País* de 29-9-2000, p.26, y en la p.70 del de fecha 7-10-2000 titula "El Consejo de Ministros aprueba sin retoques el proyecto de Ley de Acompañamiento", en referencia a las sugerencias no tenidas en cuenta del CES y del Consejo de Estado.

(13) *Le Budget de l'Etat*, p.73. París 1999, Colección Études, Les éditions de Bercy.

(14) MASSON, Paul, Senador, *Avís sur le PLF2000*, p.37, Senado, expresa: "La contradicción entre el peso creciente de las misiones, por veces nuevas, confiadas a la Gendarmería y el estancamiento de los medios -en particular para el funcionamiento corriente de las unidades- levanta varios interrogantes. Puede afectar a la disponibilidad de la gendarmería y conducir así a la Institución a fijar por sí misma las prioridades de su acción. Si se concretan tales evoluciones, se arriesgaría, en contra de la vocación fundamental de la Gendarmería, el aislar el Arma del cuerpo social en el que debe, por contra, integrarse."

(15) LEMOINE, Georges, Diputado, *Avís sur le PLF2000*, p.18, Asamblea Nacional. La pérdida de los Gendarmes Auxiliares en puestos técnicos, principalmente en Informática y Transmisiones ha sido evaluada en unos 30 MF, cuya sustitución ha inaugurado el proceso administrativo de "out-sourcing". SUBCONTRATACION externa de los servicios técnicos que prestaban, sistema que se ha extendido en fase piloto en el año 2000 al mantenimiento de vehículos, hostelería y mantenimiento de inmuebles.

**(16) Efectivos previstos por la Ley de Programación Militar:**

	1996	2002	Variación
<b>Oficiales</b> .....	<b>2.666</b>	<b>4.055</b>	<b>+1.389</b>
- De Gendarmería.....	2.666	3.921	+1.255
- Cuerpo de sostén.....	0	134	+134
<b>Suboficiales (a)</b> .....	<b>77.728</b>	<b>75.337</b>	<b>-2.391</b>
- De Gendarmería.....	77.079	71.302	-5.777
- Cuerpo de sostén.....	649	4.035	+3.386
Total militares profesionales.....	80.394	79.392	-1.002
Personal civil.....	1.258	2.260	+1.002
Evolución.....	81.652	81.652	0
Gen. Auxiliares y G. Ayudantes....	12.017	16.232	+4.215
<b>Total</b> .....	<b>93.669</b>	<b>97.884</b>	<b>+4.215</b>

Cuadro expuesto en la p. 9 del informe del diputado M.Georges Lemoine del PLF 1999.

(17) El dispositivo de Reconversión a empleos civiles, para los Gendarmes, y Gendarmes Ayudantes que no consiguen quedarse en el Arma, consiste en la apertura de una Oficina central y de células de orientación y reconversión en la Legiones (equivalentes a nuestros antiguos Tercios) y antenas de Reconversión en las Agrupaciones (Comandancias),

encargadas de la organización de formación profesional cualificada en seguridad y oficios logísticos, concediéndose permisos, de hasta un año para los profesionales, con el fin de asegurar su formación de reconversión.

(18) MONET, Claude, *Polices et Sociétés en Europe*, p.127, París, 1993, Ed La Documentation Française ilustra la tendencia al crecimiento en los gastos de policía en las democracias: "En Francia el presupuesto consignado a las fuerzas de policía ha pasado en francos constantes entre 1975 y 1988 de 13.600 MF a 50.000 MF. Tendencia similar en Gran Bretaña que, en libras constantes, ha progresado de 545.000 en 1973-4 a los 4.247.000 en 1989-90, sin comprender Irlanda del Norte. En Alemania el coste de los gastos de policía por habitante se duplicó entre 1970 y 1982".

MORGAN, Morgan y NEWBURN, Tim, *The future of policing*, p.46 y ss., Oxford, 1997, Clarendon Press., confirman la tendencia para Inglaterra, aunque con la observación de que estas inversiones no hicieron bajar las cifras de delitos ni aumentar la tasa de su dilucidación, lo que llevó al gobierno en 1982 a imponer su FMI. "Financial Management Initiative" para impulsar la eficiencia, eficacia y ahorro en el servicio público, aplicando métodos de gestión empresarial y consensuando en 1983 la implementación del PBO. "Policing by Objectifs".

(19) LEMOINE, Georges, *Avis sur le PLF 2000*, p.35 y *Avis sur le PLF 2001*, p.30., y de manera similar se expresa el Senador MASSON en el primer párrafo de la Conclusión del Informe PLF 2000, p.37: "el estancamiento de los medios... puede afectar la disponibilidad de la Gendarmería y conducir así a la institución a fijar ella misma las prioridades de su acción".

(20) INGLEHART, Ronald, "Modernización y Postmodernización, el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades", ps.494-5, Madrid, 1998, CIS, al realizar el análisis de la erosión de la autoridad institucional encuentra que: "Entre 1981 y 1990 la confianza de la sociedad en la policía disminuyó en 16 de los 20 países para los que tenemos datos", entre ellos Francia y España, como consecuencia del cambio de valores en las naciones que denomina postmaterialistas, que han superado el estado de necesidad económica, pues "el giro hacia los valores postmodernos se basa en un sentimiento cada vez más extendido de seguridad" (p.424) y estas sociedades "deberán enfrentarse a cambios a largo plazo que están haciendo que sus públicos estén menos dispuestos a hacer lo que se les dice, y sean más propensos a decir a sus gobiernos lo que deben hacer" (p.425).

(21) ORMEROD, Paul, *Por una nueva economía, las falacias de las ciencias económicas*, p.249, Barcelona 1995, Ed. Anagrama: "Desde luego la inversión por sí sola no es ninguna garantía de éxito. El trabajo de Chandler examina la historia de las 200 empresas industriales principales de países industriales líderes: USA, Japón y Alemania, durante un siglo-, por ejemplo, muestra la importancia histórica de las estructuras y los conocimientos de los cuadros directivos". "La inversión en personal es cada vez más importante, y los gurús de la dirección de empresas, como el estadounidense Tom Peters, no paran de aconsejar a los trabajadores de todos los niveles de todas las empresas que inviertan en sí mismos, estudiando en casa si es necesario, para garantizar su propia y personal prosperidad en el futuro" (p.248 op. cit).

(22) *L'Etat du Monde*, pgs. 500 y 494, París, 1999, La Découverte: Correspondiendo 22.464 S en Francia por 16.502 en España para 1998.

(23) BIGO, Didier, *Polices en Réseaux, l'expérience européenne*, París, 1999, Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

(24) La Gendarmería posela principios de 1999 unos 95 Oficiales en organismos ajenos al Arma: 58 en diversos órganos del ministerio de Defensa, 13 en órganos policiales y del Ministerio del Interior, 9 en organismos dependientes del Primer Ministro, 3 en Presidencia del Gobierno, 3 en el M. de Asuntos Exteriores, 2 en el M. de Trabajo y 1 en cada uno de los siguientes organismos: Ministerio de la cooperación, M. de la Ciudad, M. de Justicia, M. de Ultramar, M. de Sanidad, Asamblea Nacional, Gran Cancillería de la Legión de Honor, Escuela politecnica, en total: 2 Generales, 22 Coronales, 25 Tenientes Coronales, 30 Comandantes y 12 Capitanes, a los que se añaden 4 Tenientes Coronales como Oficiales de Enlace en organismos internacionales (ONU, OTAN, EUROPOL Y el DEA), que a principios del 2000 aumentan a un total de 106 Oficiales en organismos en red con la Gendarmería.

(25) GONZALEZ, Miguel, crónica, El País de 14-10-2000, p. 22. El mismo problema se dio con el incremento de gastos para operaciones exteriores en España, que sólo se pudo resolver con la aprobación por Ley de un crédito extraordinario de 8.155 millones, por estar ligado el crédito a que las operaciones fuesen bajo los auspicios de la ONU, lo que no fue

el caso en las operaciones en el seno de la OTAN y la UEO en la Ex-Yugoslavia, lo cual ha sido resuelto en la adscripción del crédito 14211A03228 del Ministerio de Defensa para el próximo ejercicio que se titulará "para gastos originados por la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz".

(26) A título de ejemplo, en el *Diario Oficial de la República Francesa* de 7-7-2000, p. 10230, se publica el "arrêté" de 14-6-2000 "portant transfert de crédits", por el que se le anulan en el Título V a Defensa para el 2000, la "autorización de programa" y el correspondiente "crédito de pago" correspondientes a sistemas de información y comunicación, equipamientos, sostén de fuerzas y mantenimiento programado de material por valor de 2.059.405 F con el que se abre una autorización de programa y un crédito de pago para Los Servicios del Primer Ministro (Secretariado General de la Defensa Nacional), dentro del mismo título V, para equipamiento y material.

(27) Cuestiones planteadas en 1998 de "los trabajos en comisión", para la votación del PLF de 1999, que, además de las cuestiones técnicas sobre el ajuste de los créditos a las necesidades, presentan las preocupaciones de los padres de la patria por otros aspectos de la organización, servicios, funcionamiento o del personal:

- dificultad de la formación en los puestos de los nuevos Gendarmes Ayudantes y dudas sobre la adecuación de su formación, Complicación de las condiciones de vida y de alojamiento en los cuarteles a su incorporación. Inquietud de que sean confinados en tareas poco valoradas, lo que les daría un sentimiento de inferioridad.
- inquietud de las autoridades locales ante el anuncio del redespiegue de la Policía y la Gendarmería, que llevó a su suspensión por el Gobierno, para comenzar un proceso de negociación caso por caso, que afecta cambiar de destino a 3.000 policías y 1.200 gendarmes. Atención sobre las consecuencias de cerrar los puestos en las zonas de débil poblamiento, necesidad de su presencia de prevención. Los policías son relevados por un número menor de gendarmes.
- la departamentalización de las unidades de autopistas, generalizada a partir del 1-6-1999 para mejorar la seguridad vial, con la dirección de las fuerzas de intervención en seguridad vial bajo el mando único de un oficial por Agrupación (Comandancia) -similar a nuestro sistema de Tráfico-.
- Empleo de los reservistas en tiempo de paz como refuerzo del personal de activo, cual es la doctrina de empleo y su equipamiento.
- disminución de las tareas administrativas para simplificar el funcionamiento de las unidades y de la cadena de mando, para permitir acrecentar la eficacia operativa.
- necesidad de realizar una comparación de los horarios de presencia y servicio entre policías y gendarmes y de la disponibilidad y las capacidades de intervención de la Policía y la Gendarmería.
- consecuencias de la heterogeneidad de orígenes y condición del personal en la Gendarmería.
- el estatuto militar no constituye en ningún caso un obstáculo para el contacto entre los gendarmes y la población (respuesta del Director General de la Gendarmería, p. 71 del informe). Corresponde a la jerarquía estar a la escucha de sus subordinados y ejercer un estilo de mando participativo (p. 72). (Esta preocupación por valorar y atender al subordinado, al que el mando integra, incluso, en su toma de decisiones, junto a las instancias de concertación y comunicación interna, permiten a la Gendarmería que sus hombres resistan una actividad intensa de trabajo, más de 9 horas diarias de media de servicio anual, sin "romperse", por lo que a la luz de los fallecimientos en el Cuerpo (estudio recogido en El Periódico el 13-11-2000), debería examinarse también la estructura de encuadramiento con el estilo de mando dominante y el cuadro de vida del personal, pues se sabe desde Durkheim que el componente ambiental suele ser muy determinante en estas tragedias personales).

Para la votación del PLF 2000, "travaux en comisión":

- recluta de voluntarios inferior a la prevista. Reemplazo de gendarmes profesionales por Gendarmes Ayudantes en los Puestos de débil actividad, para concentrar a los veteranos en los Puestos de las áreas sensibles periurbanas.
- dificultad para implementar las medidas decididas en materia de policía de proximidad por el Consejo de Seguridad Interior de 19-4-1999 en curso del año financiero por dificultad de financiación.

- Evolución de la feminización del Arma, sobre todo en la oficialidad (no pasa del 4%, hay 31 mujeres oficiales, de ellas tres son comandantes, p. 52 del informe).
- inquietud por la posibilidad de debilitamiento de las relaciones entre las autoridades locales y la Gendarmería.
- las exigencias nuevas de la movilidad de los gendarmes pueden obstaculizar su conocimiento del medio y sus relaciones con la población.
- ¿qué papel tiene la gendarmería en la lucha contra el terrorismo, principalmente el biológico y el químico?
- el sistema de transferencia de detenidos afecta a los puestos, ¿cabe otro sistema?
- actitud de las nuevas generaciones de gendarmes respecto a la población.
- la Gendarmería acude, mediante oferta pública, al asesoramiento de gabinetes especializados para mejorar su gestión financiera.
- no está previsto utilizar reservistas para cubrir las vacantes de los Puestos pendientes de anulación.
- la Gendarmería ha firmado el 30% de los contratos de seguridad.
- la "fidelización" de las escuadrones de la Gendarmería Móvil arriesga la coherencia del arma al convertir en fijas unidades concebidas para ser móviles.
- puesto que la dualidad de la función de policía en Francia da satisfacción y no está cuestionada, la Gendarmería debe aplicar reglas de funcionamiento de tipo militar.

Para el PLF del 2001 las cuestiones presentadas en los "trabajos en Comisión" fueran:

- balance cuantitativo (7.403 en el 2000 y 11.029 plazas presupuestarias para el 2001) y cualitativo (con 4 meses de formación, no se detecta descontento y cumplen su papel a satisfacción) de los Gendarmes Ayudantes y su integración en las unidades. Medidas para asegurar su alojamiento a los que llegan con pareja (se reajustarán los alquileres en el próximo PLF rectificativo).
- control interno del Arma: reforzar el control jerárquico, sobre todo en las unidades especializadas. Se han realizado auditorías en estas unidades y el GIGN (su UEL). Las órdenes ilegales son excepcionalmente raras. Se ha propuesto permitir a un subordinado solicitar la confirmación de la orden por escrito o por el mando del superior o, incluso, someterla al Inspector General de los Ejércitos para la Gendarmería.
- presencia del Arma en Kosovo y modalidades de cooperación con el Ejército de Tierra en el mantenimiento del orden y control de masas.
- refuerzo de la presencia de gendarmes sobre los principales itinerarios de carreteras.
- juicio sobre la moral del personal: se trabaja para codificar las reglas deontológicas relativas a la actividad del gendarme, hoy dispersa por diversos textos. Se reforzará la formación deontológica. Está en curso un trabajo de clarificación de las relaciones entre las autoridades de empleo y la Gendarmería, en el marco de una coordinación semanal entre las DIDGG de la Policía y la Gendarmería, bajo la autoridad de sus ministros respectivos.
- contribución de la Gendarmería a la fuerza proyectable de policía de 5000 hombres con ocasión del control de crisis: de ella 1000 hombres movilizables en breve plazo, que podrían estar constituidos por fuerzas de policía de estatuto militar y la segunda fuerza constituida por policías de estatuto militar y civil.
- al comparar la situación del personal de Gendarmería con el de la Policía, se hace necesario fijar un límite al tiempo de trabajo de los gendarmes y darles la posibilidad de organizarse en asociaciones sindicales. ("No está prevista la instauración de una duración semanal del trabajo, en tanto que gendarmes estarán bajo el estatuto militar, prevalecerá la regla de la disponibilidad en todo tiempo y lugar. La cuestión de la sindicalización no es de la competencia del Director General", es la respuesta al parlamentario (p. 44)). Queda la cuestión de la introducción de las 35 horas para los funcionarios civiles a partir del 2002.
- propuesta de la creación de una Música de la Gendarmería Nacional en vista de que desaparece la de la Gendarmería Móvil y que queda sólo la de la Guardia Republicana.
- los militares y con ellos la Gendarmería debería percibir la prima que por su esfuerzo en los auxilios se concedió a la policía con ocasión de las tormentas de fin de año 1999.

- disminución de la presencia en el Puesto desde las 12 a las 14 horas para disminuir la carga de trabajo, que alcanzó las 9h 23m diarias de media en 1999.

(28) GRASSET, Bernard y COVA, Charles, Diputados de la Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional realizaron el Rapport d'information núm. 2490, sobre "Las acciones destinadas a reforzar la relación entre la Nación y las Fuerzas Armadas", hecho público el 22-6-2000, bajo el título de *La profesionalisation des armées: espoirs et inquiétudes des personnels*, en el que se recogen diversos aspectos de la moral de la Gendarmería, relacionados con las carencias materiales para el servicio, relaciones jerárquicas y entre iguales, etc. que amplía la información en curso del año sobre aspectos que preocupan al parlamento, que sirven de base para el control sobre el Ejecutivo, proponiendo medidas en su caso, y que suelen ser retomados con ocasión del informe presupuestario.

(29) ORMEROD, Paul, op. cit. p.101: "Si una política determinada pudiera mejorar el bienestar general de un grupo particular de personas o empresas, pero sólo a costa de perjudicar a otro grupo, se supone que los perdedores deberían ser compensados".

## BIBLIOGRAFIA

Este Artículo ha sido construido en base a los materiales proporcionados por:

- *Le Budget de l'Etat, de la préparation à la execution*, Collection études, Les éditions de Bercy, 1999

### Revistas:

- *Projet de loi de finances pour 1999*, Les Notes Bleus de Bercy, Paris, septiembre 1998, ed. MEFI.

- *Projet de loi de finances pour 2000*, Les Notes Bleus de Bercy, Paris, septiembre, 1999, ed. MEFI.

- *Le budget de l'Etat*, Les Cahiers français, núm. 261, Paris, mayo-junio 1993, Ed. La Documentation Française.

- *El Plan de Acción 2000* de la Gendarmería.

- GRASSET, Bernard y COVA, Charles, Diputados de la Asamblea Nacional, Rapport d'Information núm. 2490, sobre "Las acciones destinadas a reforzar la relación entre la nación y su Ejército", de 22-6-2000, encargado por la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas.

Los documentos de la Asamblea Nacional y del Senado correspondientes a los informes de los "rapporteurs" de las Comisiones presupuestarias:

Por M. LEMOINE, Georges, diputado de la Asamblea Nacional.

- Núm. 2627, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2001*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 11-10-2000.

- Núm. 1864, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2000*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 14-10-1999.

- Núm. 1114, *Avis sur le projet de loi de finances pour 1999*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 8-10-1998.

Por M. MASSON, Paul, Senador.

- Núm. 92, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2000*, Defense-Gendarmerie, 25-11-1999.

- Acta núm. 14 de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional del martes 31-10-2000, de examen del Proyecto de Ley de Finanzas para 2001, correspondiente al Presupuesto del Ministerio del Interior.

Por M. MIGAUD, Didier, diputado d'ela Asamblea Nacional.

- Núm. 1861, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2000*, annexe núm. 32, Intérieur, Sécurité, 14-10-1999.

Por MERMAZ, Louis, Diputado de la Asamblea Nacional.

- Núm. 1115, *Avis sur le projet de loi de finances pour 1999*, Tome II, Intérieur, Police, 08-10-1998.