
Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España

Carlos Calvo | Coronel de Infantería y diplomado de Estado Mayor

Antonio Fonfría | Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

Tema

España precisa una ley de criterios de financiación de la defensa nacional que permita satisfacer las necesidades militares, atender el pago de programas pendientes, hacer política industrial e implantar la ortodoxia presupuestaria exigida por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas.

Resumen

España se sitúa entre los países de menor esfuerzo en defensa dentro del ámbito de la OTAN, una situación a la que se ha llegado recortando los presupuestos de defensa de forma sistemática, aplazando reiteradamente el pago de los programas especiales de armamento y reduciendo los niveles de alistamiento y operatividad de las fuerzas armadas. El patrón presupuestario actual se debe revisar ahora que el Tribunal Constitucional ha condenado la práctica de recurrir a créditos extraordinarios para financiar partidas que deberían figurar en los presupuestos iniciales. Los cambios, además, coinciden con el compromiso adquirido con la OTAN de hacer un mayor esfuerzo presupuestario en los próximos años.

Este análisis describe la situación del presupuesto de defensa y sus implicaciones financieras y operativas y formula una propuesta de posible solución basada en una futura Ley de Financiación de las inversiones que establezca el planeamiento militar e industrial, cubra la preparación y sostenimiento de la fuerza y normalice la estructura presupuestaria.

Análisis

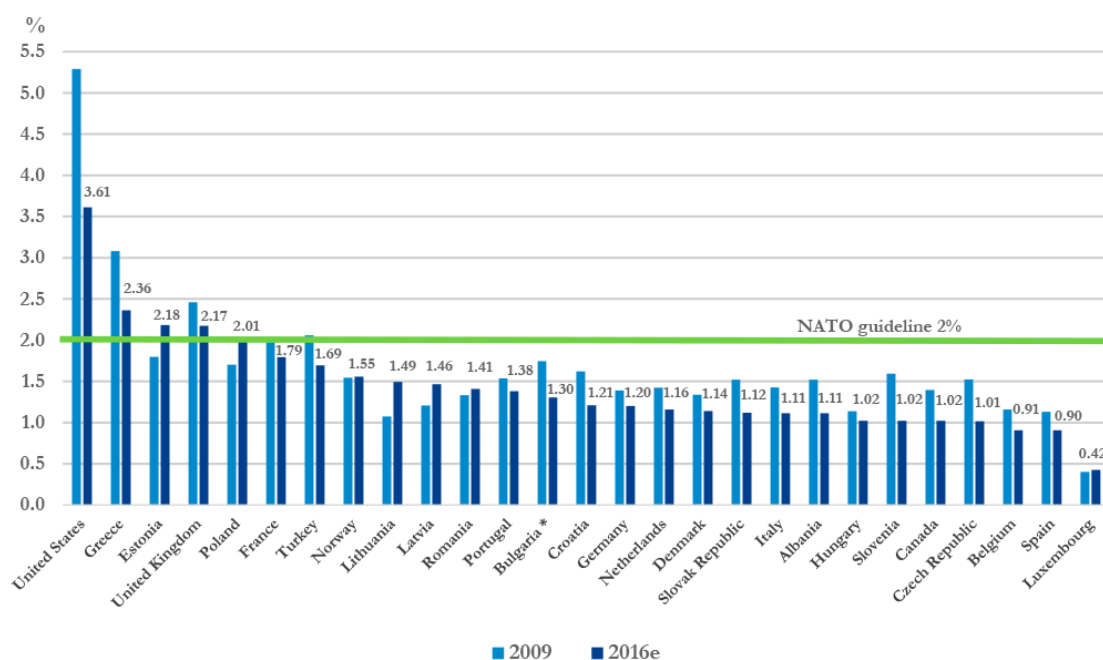
Las fuerzas armadas españolas han sufrido un proceso de desinversión durante las últimas décadas. A pesar de la importancia teórica que los distintos documentos estratégicos de la seguridad y defensa otorgan a la necesidad de atender la defensa y las tecnologías e industrias que la sustentan como parte de la seguridad nacional,¹ los presupuestos de defensa se han reducido hasta colocar a España a la cola de gasto de los países de la OTAN (véase la Figura 1). La caída de la prioridad marcada en el plano político ha sido particularmente virulenta en lo que se refiere a las inversiones, prescindiendo de capacidades necesarias, y en lo que afecta al sostenimiento y ciclo de

¹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 29/V/2015, publicado por Resolución 420/381/2015 de 30/VII/2015 (BOD 154, 10/VIII/2015).

vida de los principales sistemas de armas, reduciendo su operatividad. Paralelamente, el recurso a créditos extraordinarios para el pago de los programas especiales de armamento (PEA) y el coste de las operaciones en el exterior han generado incertidumbre presupuestaria y controversia jurídica. Como resultado, la inestabilidad presupuestaria ha afectado a la ejecución y eficacia del planeamiento de la defensa² de modo que en la actualidad se encuentran dificultades tanto para atender al pago de equipos que se contrataron en el pasado como para comprar nuevos equipos que se necesitan para el futuro.

Desde una perspectiva económica, la solución al problema debe realizarse en un marco macroeconómico nada favorable que obliga a reducir el déficit y la deuda pública y contribuir a la creación de empleo (la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria fija el déficit en menos del 3% y la deuda en menos del 60% del PIB). A muy corto plazo la situación obligará a unos ajustes de déficit y deuda que habrá que compaginar con el fomento de la inversión y la financiación de otras políticas de defensa, fundamentalmente personal y preparación y sostenimiento de la fuerza. A lo anterior hay que añadir la falta de consenso sobre la importancia de la defensa entre los partidos y representantes políticos españoles, lo que relega su prioridad a una posición muy baja en las agendas de los distintos gobiernos.

Figura 1. Gasto de defensa como porcentaje del PIB



Fuente: OTAN (a precios y tipos de cambio de 2010).

El objetivo de la futura Ley de Financiación es el de atender los pagos pendientes a corto y largo plazo con el fin de estabilizar y favorecer las inversiones, ofreciendo un horizonte a los planificadores de las políticas públicas y del sector de la industria de

² Orden Ministerial 60/2015 de 3/XII/2015, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (BOD. 240, 10/XII/2015).

defensa que necesita nuevas inversiones para rentabilizar las inversiones públicas de los últimos 20 años.

Esa futura Ley de Financiación deberá cumplir el acuerdo del gobierno español con la OTAN para alcanzar en 2024 un gasto en defensa del 2% del PIB nacional, del cual al menos el 20% debería ser destinado a inversiones reales en equipamiento. En ese escenario y desde la óptica nacional, habrá que determinar los porcentajes de presupuesto de defensa sobre gasto no financiero del Estado que se viene fijando en unos 120.000 millones de euros anuales y del que el presupuesto de defensa consolidado actual representa un 7%. El objetivo del 2% llevaría a un porcentaje que rondaría el 15%. Una estimación y un objetivo más realistas situando el porcentaje de defensa/Estado entre el 8% y el 10% nos daría una cifra de presupuesto ordinario del Ministerio en un máximo de 12.000 millones de euros (el 1,5% del PIB, con criterio OTAN) en 2020.

Con la financiación actual, y suponiendo que los próximos gobiernos sostengan las inversiones en los niveles actuales, el Ministerio de Defensa contaría con alrededor de 9.000 millones de euros distribuidos en los Capítulos I y II (5.500 millones de euros), operaciones en el exterior (700-1.000 millones de euros) y programas especiales de armamento (1.500-1.700 millones de euros). Salvo que se produzcan incrementos directos sobre el Capítulo VI o que se aprovechen los reintegros al tesoro procedentes de los compromisos, el escenario económico llevaría a una “descapitalización” progresiva de la defensa con efectos importantes sobre la economía, las capacidades industriales y las capacidades de defensa. Un escenario que, de cumplirse, abocaría en pocos años a la obsolescencia industrial y operativa.

Por todos estos motivos, parece lógico y necesario plantear una reflexión que reduzca la incertidumbre en esos aspectos, que permita aprovechar de forma eficiente los recursos disponibles, que otorgue estabilidad en las inversiones tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta y que responda a las necesidades estratégicas reales que se abren hacia el futuro.

Fuentes de financiación utilizadas

El Ministerio de Defensa ha dispuesto de varias fuentes de financiación que pueden resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, los créditos de presupuesto ordinario que incluye los costes necesarios para personal y vida y funcionamiento (Capítulos I y II) y –parcialmente– aquellos relacionados con la política de preparación y sostenimiento de la fuerza. Tras el descenso del presupuesto iniciado en 2008, estos capítulos solo permiten atender de forma muy limitada las necesidades vinculadas al programa 122 A (modernización). Hasta 2010 incluyeron partidas para la adquisición de los programas especiales (PEA) –fundamentalmente el programa 122 B– asociadas a pagos derivados de obligaciones por programas en ejecución.

En segundo lugar, y a partir de 2012, se han detraído del presupuesto de defensa y abordado con cargo a créditos extraordinarios y suplementos de crédito las obligaciones

de pago relativas a los PEA,³ al igual que en 2013, 2014 y 2015.⁴ Un procedimiento para financiar los PEA que no se ajusta a las previsiones constitucionales, tal y como reconoció la Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 2016. En consecuencia, se encuentra pendiente de pago la partida que no se incluyó en los Presupuestos Generales del Estado para atender los compromisos de 2016.

En tercer lugar, y durante prácticamente la última década, se ha recurrido a los créditos contra el fondo de contingencia para atender a compromisos en operaciones militares en el exterior. Una media de unos 750 millones de euros anuales, con las limitaciones que impone la necesidad de gestionarlos dentro de cada ejercicio y su puesta en marcha sin la preceptiva financiación. El Tribunal de Cuentas ha manifestado la necesidad de diferenciar las operaciones en curso de las imprevistas. Las primeras deben incluirse en los presupuestos generales del Estado en cada ejercicio y las segundas con cargo al fondo de contingencia.⁵

Por su parte, el Ministerio de Defensa ha recurrido a créditos extraordinarios o prefinanciaciones desde 2014 para abordar nuevos programas de inversión y –de forma ocasional– a convenios específicos con el Ministerio de Industria.⁶ En consecuencia, el presupuesto inicial –que no el consolidado– se ha situado en el entorno de los 6.200 millones de euros durante los últimos cinco años, lo que representa un 0,58% del PIB y un 4,5% sobre el límite de gasto no financiero del Estado. A ellos habría que añadir otros 1.000 millones de euros anuales si se añaden los Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Defensa. En conjunto, y como refleja la Figura 2, el gasto del Ministerio de Defensa se ha situado entre los 7.600 millones y los 8.000 millones de euros.⁷ Esta cifra ronda el 0,70% del PIB y el 6% sobre el total de los presupuestos generales del Estado.

³ Real Decreto-Ley 26/2012 de 7/IX/2012 por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas (BOE 217, 8/IX/2012).

⁴ Real Decreto Ley 10/2013 de 26/VII/2013, Real Decreto Ley 10/2014 de 1/VIII/2014 y Ley 32/2015 de 10/IX/2015.

⁵ Tribunal de Cuentas, “Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”.

⁶ Por ejemplo, acuerdo del Consejo de Ministros de 5/XII/2014 por el que se autoriza al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a celebrar con la empresa Navantia SA un convenio de colaboración para el programa de construcción de dos buques de acción marítima oceánicos.

⁷ A. Fonfría (2015), “Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados”, ARI nº 65/2015, Real Instituto Elcano, 13/XI/2015.

Figura 2. Presupuesto inicial de defensa y sus modificaciones

Conceptos	2008	2014	2015	% sobre el presupuesto inicial de 2015	% de variación 2014-15
Presupuesto inicial	8.494,1	5.745,8	5.767,7	–	0,4
Operaciones en el exterior	643,4	616,8	1.000,0	12,3	15,3
Créditos Ministerio de Industria	1.367,0	343,8	564,0	9,8	64,0
Créditos extraordinarios (PEA)	–	883,6	874,0	15,2	-1,1
Créditos generados por el INVIED	322,4	58,0	45,0	0,8	-22,4
Modificaciones de crédito	–	37,2	–	–	–
Incremento total de crédito	10.826,9	7.685,1	8.250,7	–	7,3
Org. autónomos dependientes del MDE	1.557,7	1.030,0	1.066,0	–	3,5
Total consolidado	12.384,6	8.715,1	9.316,7	–	6,9

Fuente: elaboración propia con datos de los Presupuestos Generales del Estado.

Una estimación pragmática de las necesidades

Para cubrir las necesidades requeridas por la defensa es posible aplicar dos criterios. El primero de ellos es el que se utiliza habitualmente y que podría denominarse “criterio economicista”: saber qué nivel de seguridad se puede alcanzar con la dotación presupuestaria existente. Este criterio respeta las restricciones presupuestarias y se mueve a favor de las tendencias políticas de baja prioridad de la defensa en el conjunto de las políticas públicas.

El segundo de los criterios podría denominarse “criterio de seguridad” y consiste en establecer primero qué nivel de seguridad se desea alcanzar y a partir de ahí cuál sería su coste, dando prioridad a las necesidades de defensa.

El punto óptimo entre ambos enfoques no es sencillo de conseguir, ya que requeriría de una estrategia de defensa de largo plazo junto con un acompañamiento de la dotación económica necesaria para llevarla a cabo. A partir de la unión de ambos factores y su devenir temporal sería posible la estabilidad que requieren las inversiones a largo plazo, como son las vinculadas a la defensa. No obstante, la incertidumbre que generan tanto los aspectos económicos como los estratégicos implica la búsqueda de un *second best*. En cualquier caso, es fundamental valorar cuáles son las necesidades básicas a fin de conocer el coste que significan y el objetivo económico óptimo que sería necesario para cubrirlas.

En este sentido, y comenzando con las necesidades específicas relacionadas con personal, vida y funcionamiento y política de preparación y sostenimiento, nuestra estimación asume que a medio plazo se mantendrán los límites del presupuesto ordinario actual. Los gastos de personal (Capítulo I) se mantendrán en el entorno actual de los 4.500 millones de euros de media de los últimos años sin que se puedan introducir reducciones drásticas. Tampoco se esperan ajustes significativos en la estructura administrativa o de apoyo a la fuerza que afecten al sostenimiento, por lo que se estima que el Capítulo II seguirá en el promedio de los 800 millones de euros del último quinquenio. Las necesidades de sostenimiento que se han visto afectadas en los últimos años por las reducciones de presupuesto son fundamentales a fin de rentabilizar las inversiones que se realizan en los diversos programas a través del mantenimiento de las capacidades que se han adquirido y para que la operatividad de los sistemas no se vea mermada por la falta de créditos y que no entren en obsolescencia. Las partidas de apoyo logístico actuales, una media de 280 millones de euros anuales en presupuesto inicial, resultan claramente insuficientes para las actividades que se realizan. A pesar de que se han producido algunas bajas de sistemas principales (por ejemplo, el portaaviones Príncipe de Asturias) y se han introducido medidas orgánicas, la entrada en servicio de nuevos materiales y la falta de renovación de algunos sistemas obligan a realizar un importante esfuerzo para evitar su obsolescencia. Por otra parte, es preciso compaginar el incremento de las partidas asociadas al sostenimiento con medidas adicionales de estimación de coste de ciclo de vida, introducción de paquetes de apoyo logístico en los programas de obtención de distintas capacidades y profundización en las medidas orgánicas y análisis estratégico para racionalizar las inversiones.⁸

Las necesidades de sostenimiento y preparación de la Fuerza se financian con cargo al Capítulo VI se deberían mantener en torno al promedio de 600 millones de euros de los últimos cinco años en presupuesto inicial (aunque con reducciones significativas que en los tres años anteriores han llevado a niveles de poco más de 440 millones de euros). El mismo Capítulo VI incluye también la modernización de las fuerzas armadas, para la que, obviamente, no queda casi margen.

Los créditos de operaciones, salvo compromisos adicionales importantes, podrían situarse en torno a los 1.000 millones de euros con cargo al fondo de contingencia. Su incorporación a presupuesto permitiría disponer de los mismos al inicio de cada ejercicio,⁹ con la posibilidad de establecer programas plurianuales, una mejor gestión y una mayor previsión de las necesidades, además de atender a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

En función de lo anterior, se estima que un presupuesto de 7.000-7.200 millones de euros podría cubrir las necesidades derivadas de la política de preparación y sostenimiento de la fuerza y su participación en operaciones en los niveles actualmente aprobados. A esta cifra habría que añadir los 1.000 millones de euros anuales para otras necesidades (organismos autónomos, básicamente) lo que totaliza una cifra de unos

⁸ Javier Pastor Sánchez (2015), "Procedimiento de estimación del coste del ciclo de vida de un Sistema de armas en España", *Revista del IEEE*, nº 6.

⁹ Un análisis comparativo con otros países se encuentra en A. Fonfría (2015), "Presupuesto de defensa 2015: Sin novedad", Documentos de Opinión, nº 07/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

8.000 millones de euros. Una cifra que deja fuera del presupuesto las necesidades para modernización de las fuerzas armadas, los mencionados PEA, las políticas de desarrollo del sector industrial de defensa y la adquisición de sistemas necesarios que no se encuentran hoy en el inventario y que habrán de sustituir a los actuales. Aspectos estos que son los verdaderos elementos generadores de riqueza desde el Ministerio de Defensa sobre el conjunto de la economía.

Planteamiento de una solución para la financiación de los PEA

El pago de los compromisos derivados de las obligaciones relacionadas con los programas especiales de armamento es el principal factor condicionante de la política de inversiones del Ministerio y, por tanto, limita de forma severa la posibilidad de abordar nuevos programas de modernización.

La situación actual se generó a mediados de los años 90, cuando se pusieron en marcha programas industriales para fomentar la modernización de las fuerzas armadas que compensaba las reducciones de efectivos con el incremento de equipos. En ese momento de crecimiento de PIB y de ciclo económico expansivo se implantó el mecanismo de financiación de los PEA basado en el denominado “modelo alemán”, que está generando importantes problemas financieros y que parece agotado por diversas razones.

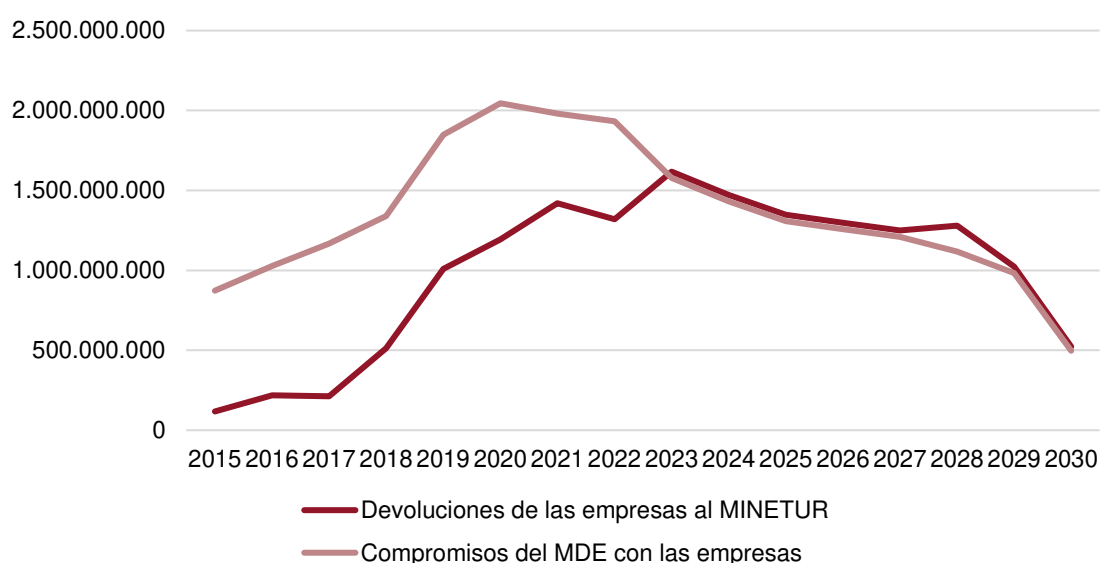
En primer lugar, la previsión inicial de que los programas deberían pagarse en un período máximo de 10 años no se cumplió y las sucesivas reprogramaciones han ido posponiendo el pago de los compromisos, pudiendo darse el caso de tener que abordar pagos por sistemas que hayan superado su vida útil. En segundo lugar, el pago de los compromisos no se llegó a incluir en el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por razones políticas ya que su inclusión hubiera elevado el presupuesto de defensa al 7%-8% del Presupuesto General del Estado. Aunque el gasto real ejecutado se ha aproximado a ese porcentaje, se ha recurrido a otros mecanismos (incluido el impago) para afrontar una situación que necesita una solución estable y definitiva. Por otro lado, el mecanismo contemplaba la financiación de los Ministerios de Industria y Hacienda, algo que funcionó en los años de bonanza pero que chocó con la realidad de la crisis, produciendo un estancamiento en las inversiones futuras que conviene desbloquear por razones operativas e industriales. De acuerdo con los datos de la última reprogramación, el total de pagos pendientes sería de unos 21.000 millones de euros, un impacto medio de 1.500 millones de euros anuales hasta 2030 (la deuda real se situaría en unos 5.400 millones de euros porque aproximadamente tres cuartas partes de esa cantidad se devolverían al tesoro).

Con perspectiva de futuro, parece más lógico un planteamiento en el que los Ministerios de Economía (que ahora asume la responsabilidad de la política industrial nacional) y Hacienda fijasen los umbrales de financiación que pudieran ser asumibles, teniendo en cuenta diversos factores (evolución del PIB, déficit, deuda, marco europeo y política industrial) y que luego el Ministerio de Defensa planificase los programas que necesita abordar en ese marco general, dentro de los límites del gobierno y con información al parlamento. Esto incluiría la posibilidad de reinvertir en defensa total o parcialmente las devoluciones al Tesoro de la parte correspondiente de los compromisos de pago

actuales, o la adecuación de las recepciones a la contabilidad nacional. Estas últimas han estado afectadas por su impacto sobre la deuda pública, lo cual es un aspecto importante puesto que afecta a la entrada en servicio de los sistemas, a los niveles de seguridad y a los calendarios de los programas.

Si se tienen en cuenta los criterios apuntados (pagos en 10 años y límite de inversiones fijado por los ministerios económicos) se producirían al menos dos ciclos de planeamiento de la defensa hasta 2030 y un mínimo de tres legislaturas (véase la Figura 3). Por ello, es preciso analizar con perspectiva temporal suficiente el impacto de cada programa en el conjunto tanto industrial como en las capacidades de defensa y de ahí deriva la necesidad de un apoyo parlamentario que proporcione estabilidad.

Figura 3. Evolución de los pagos de los PEA



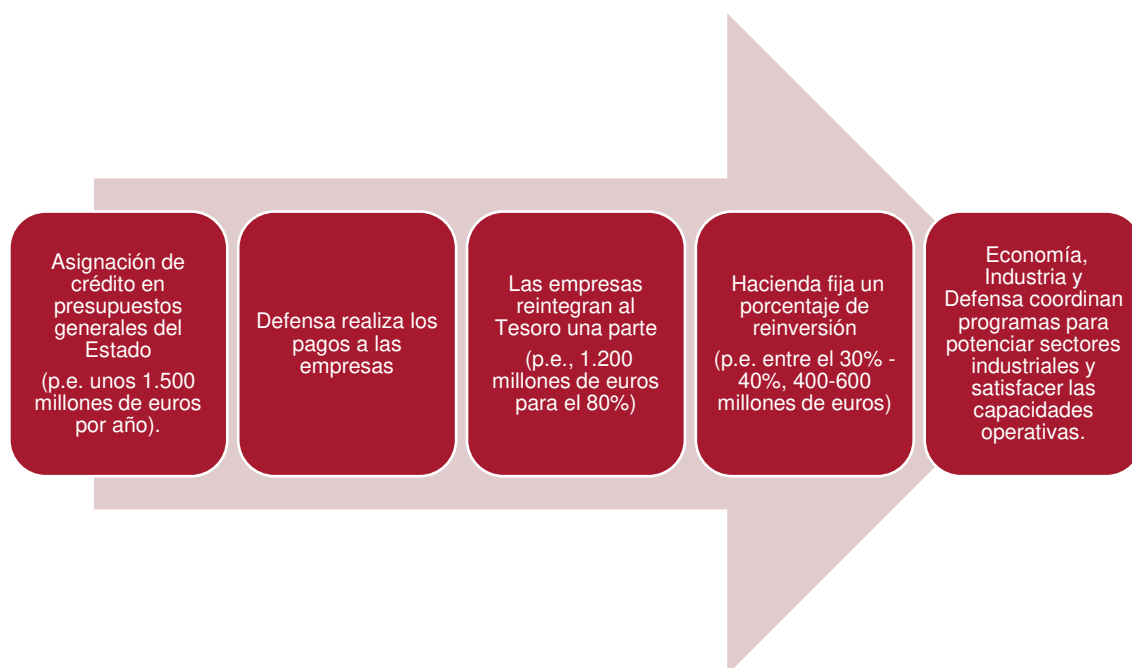
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa.

En un ejercicio teórico, las cifras estimadas para el ciclo de 2018 a 2023 (legislatura y media) plantean unas obligaciones de pago de 12.000 millones de euros de los que el Tesoro recuperaría alrededor de 9.000 millones de euros. Estableciendo un umbral para nuevas prefinanciaciones en el entorno del 30% de lo que se recupera, la disponibilidad para nuevas inversiones se situaría en los 3.000 millones de euros para ese período. Un incremento del umbral de inversión, en función de la situación general, de hasta el 50% de lo que se reintegra al Tesoro, situaría la posibilidad inversora en unos niveles de hasta 4.500 millones de euros para asumir nuevas obligaciones para ese mismo período. Es decir, unas disponibilidades procedentes de devoluciones al Tesoro de los programas actualmente en curso, que situarían la capacidad inversora del Ministerio en una horquilla de entre 500 y 750 millones de euros anuales en función, de las condiciones macroeconómicas generales.

Para el período 2024 a 2029 (dentro de dos legislaturas) los compromisos actuales serían de unos 9.000 millones de euros, de los que el Tesoro recuperaría unos 6.500 millones. Aplicando el mismo criterio anterior, en este ejercicio teórico se obtendría una media anual para financiación de nuevas inversiones en ese período de entre 350-550

millones de euros, considerando exclusivamente la financiación procedente de reintegros al Tesoro de los pagos de programas actualmente en curso.

La aplicación de este criterio proporcionaría estabilidad a largo plazo en la financiación de inversiones, con un respaldo parlamentario, y de acuerdo con las condiciones generales que establezcan los Ministerios de Economía y de Hacienda. El esquema propuesto funcionaría de la forma siguiente:



En este marco general se conjugaría la política de modernización de las fuerzas armadas, para el cumplimiento de las misiones asignadas en el marco de los objetivos establecidos por los objetivos políticos de la defensa nacional y se conjugaría con la evolución del déficit público, considerando además otros factores que contribuyen al crecimiento del PIB, como el consumo, la inversión, el gasto de las administraciones o las exportaciones.

Conclusiones

Una Ley de Financiación de inversiones

En las condiciones españolas no parece viable recurrir a fórmulas “importadas” de otros países y habrá que recurrir a fórmulas propias, asumibles políticamente y considerando las condiciones que presenta la situación económica.

Así, más que una “ley programa” muy detallada, al estilo de la antigua Ley de Dotaciones, parece más adecuado una Ley que fije los criterios generales de las distintas partidas atendiendo a las políticas específicas y a las necesidades particulares. Esos criterios permitirían avanzar hacia los objetivos de capacidades e industriales deseados de acuerdo con el contexto económico y financiero previsible.

La futura Ley de Financiación debe cubrir la preparación y sostenimiento de la fuerza, incluyendo las necesidades que no se han cubierto en los últimos años y que afectan a la operatividad de la fuerza. Deberá incorporar los créditos de operaciones en curso a los presupuestos ordinarios e incluir exclusivamente las nuevas operaciones exteriores con cargo al fondo de contingencia.

El pago anual de los compromisos contractuales derivados de los actuales PEA –los derivados de las reprogramaciones acordadas en Consejo de Ministros– deberían incluirse en los presupuestos iniciales siguiendo el dictado del Tribunal Constitucional. En este apartado podrían darse criterios para la reinversión de la parte de pagos que se reintegra al Tesoro –tal y como se ha expuesto– de acuerdo con las condiciones generales macroeconómicas (déficit y deuda), el impacto de la recepción de los sistemas sobre la contabilidad nacional o los límites de compromiso para abordar nuevos programas de modernización y sus condiciones.

Por último, y sobre la base de los criterios anteriores, sería preciso establecer medidas de política industrial para reflejar aquellos sectores sobre los que se quiere incidir de forma prioritaria, establecer medidas de fomento e incentivo de la inversión en empresas de defensa y la contribución de otros Ministerios u organismos a las necesidades de la defensa nacional.