

Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa

Aurelia Valiño Castro*

El objetivo del gasto en Defensa es la paz y por lo tanto son las amenazas a la paz las que determinan dicho gasto. En el caso de España, son varios los elementos que explican la evolución reciente del gasto en Defensa: su situación geoestratégica como puerta desde África a Europa, una guerra civil y la posterior dictadura militar que genera complejos lastrando las decisiones políticas y económicas, y una profunda crisis económica. Todo ello ha ocasionado un presupuesto precario, necesitando el Ministerio hacer malabares financieros para poder atender las necesidades de seguridad. En las líneas que siguen, se analiza el gasto en Defensa en los últimos años desde una perspectiva general, primero, y resaltando después tres aspectos clave: los gastos de personal, los gastos de las operaciones en el exterior y los gastos en los grandes programas de inversión. La conclusión es una insuficiencia permanente con un perfil que sitúa a España con un gasto total entre los más bajos de los países de su entorno.

El gasto en Defensa en cualquier país siempre ha estado condicionado por los esfuerzos que en estos gastos hacen amigos, aliados y enemigos. La globalización ha acrecentado la importancia de estas interrelaciones y su relevancia para alcanzar el objetivo de paz, que en el nuevo contexto no es la paz nacional, sino la mundial. La globalización ha traído también una mayor conexión entre la seguridad interior y seguridad exterior.

Una imprescindible especificación inicial es que no existe un país que no tenga gastos en seguridad para hacer frente a los potenciales enemigos. Existen países o Estados que no tienen un Minis-

terio de Defensa, pero esto no implica que no tengan gastos en seguridad. Tienen fuerzas armadas, aunque no las llamen así, ya sean propias o ajenas y pagan por ellas. En muchos de los países que dicen no tener ejército, la seguridad exterior se garantiza por fuerzas con otra denominación; por ejemplo, en Islandia son guardacostas o fuerzas policiales especiales, además Islandia es miembro de la OTAN y tiene acuerdos especiales con Estados Unidos; Panamá tiene el Servicio Nacional de Fronteras y el Servicio Nacional Aeronaval, que realizan funciones militares. Otros, los más pequeños, cuentan con el acuerdo para la protección de otro; por ejemplo, a Andorra la protegen España y

* Universidad Complutense de Madrid.

Francia; a Mónaco, Francia; a San Marino, Italia; al Vaticano, la Guardia suiza... Así pues, se puede buscar hacer mínimo el gasto, pero no se puede hacer cero, salvo a costa de dejar totalmente insatisfecha la necesidad de seguridad o dejar de ser un Estado independiente.

Tradicionalmente el gasto mínimo se ha fijado en función de la percepción de las amenazas procedentes de los enemigos y de la capacidad de defensa de los aliados. En la antigüedad, las amenazas desde el exterior procedían exclusivamente de los vecinos; en la actualidad pueden proceder de cualquier punto, incluso del interior del país, o del otro lado del planeta. La globalización manifestada a través de la economía global, las redes informáticas, los transportes, etc., difuminan las fronteras y las distancias. Estas amenazas las podemos sentir más o menos cerca en un sentido físico/vital, pero es indudable que nos afectarán de un modo u otro haciéndonos perder, si no la vida, sí su calidad.

La estrategia de defensa que caracteriza la época de la Guerra Fría, entre 1947 y 1991, favoreció el crecimiento del gasto militar centrado en los dos grandes líderes: Estados Unidos y la Unión Soviética. Europa adopta el papel de aliado apoyando con soldados e infraestructuras en bases militares pero actuando como usuario gratuito en el resto, especialmente en lo que se refiere a tecnología. El declive de la URSS en torno a 1989 y su disolución en 1991 permite la generación del "dividendo de paz" al reducirse la escalada de armamentos. Los atentados terroristas de 2001 contra Estados Unidos marcan el comienzo de los efectos de la globalización en el bien seguridad y el cambio de paradigma de Defensa. En los últimos años las amenazas se han concretado en el terrorismo islamista, con las guerras en Afganistán e Irak; en las revueltas en el norte de África y la debilidad de los gobiernos para hacer frente a la seguridad nacional, con repercusiones en otros como los problemas originados por la piratería en Somalia; el conflicto en Siria, con el vertiginoso avance del Estado Islámico y el terrorismo islamista tanto en esa zona y en el norte de África, como en la captación de soldados y seguidores en Occidente; a

lo que hay que unir el permanente conflicto Israel/Palestina, en Europa el conflicto en Ucrania y los problemas para la seguridad internacional causados por enfermedades altamente contagiosas como el ébola.

Tras la globalización, el nivel de seguridad obtenido por los aliados depende del miembro que menos gasta, frente a los modelos anteriores donde el aliado que más gastaba era el que determinaba el nivel de seguridad alcanzado porque la disuasión era el arma de defensa. Si un aliado no tiene los sistemas de seguridad adecuados o no sigue las reglas preventivas establecidas, puede tener graves consecuencias para el resto. Además, las necesidades de intervenir en el exterior en operaciones de paz y las nuevas amenazas sobre la economía y las comunicaciones hacen los sistemas de defensa más sofisticados y costosos. Esto ha puesto a los países occidentales en una gran encrucijada en la última década, al tener que afrontar mayores costes en seguridad y una crisis económica que genera no solo escasez en los ingresos públicos, sino también mayores necesidades sociales.

Evolución general del gasto en Defensa en España

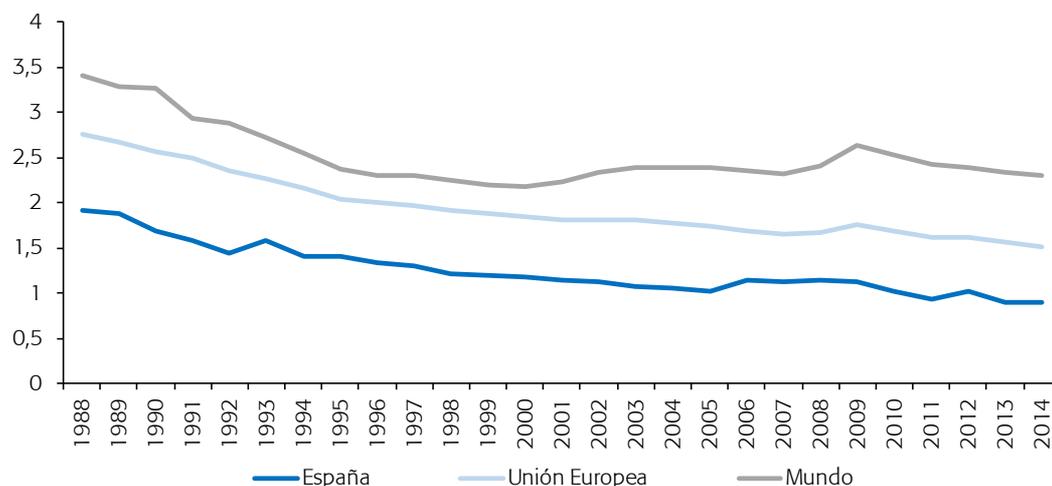
La historia del gasto español en Defensa se caracteriza por una estabilidad solo alterada por las guerras del periodo, siendo la Guerra Civil la que incrementa con diferencia el gasto (Gadea y Montañés, 2001).

En los gráficos 1 y 2 se recoge la evolución del gasto en Defensa en España desde 1988 a 2014, primero como porcentaje del PIB y luego como porcentaje de los gastos de la Administración central. Ambos índices ofrecen información del esfuerzo realizado en la seguridad frente a amenazas externas y permiten comparar con otros países. A nivel internacional las comparaciones son especialmente relevantes para demostrar la capacidad ofensiva/defensiva de un país y su contribución a la paz de los aliados. La comparación exige utilizar una fuente de datos y una definición

Gráfico 1

Gasto en Defensa

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

del gasto en defensa común. La definición generalmente utilizada por los investigadores es la de la OTAN. Este es un concepto amplio, que considera como gasto en defensa todo el que sería utilizable en caso de un ataque. En 2004 se reformula este concepto, lo que reducirá especialmente los gastos de personal, incluyendo solo las fuerzas que serían susceptibles de un despliegue real.

La fuente de datos utilizada por los investigadores es el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), que en base a la definición de la OTAN incorpora: todos los gastos corrientes y de capital relativos a las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los ministerios de defensa y demás organismos de Gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militares, y ayuda militar (en los gastos militares del país donante). No incluye la defensa civil y los gastos corrientes de actividades militares previas, como

los beneficios para veteranos, desmovilización, conversión y destrucción de armas.

Son varias las organizaciones internacionales a las que pertenece España a través de las que se incorpora a la defensa global: la ONU, en la que se ingresa en 1955, participando en misiones de paz desde 1989; la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), se funda en

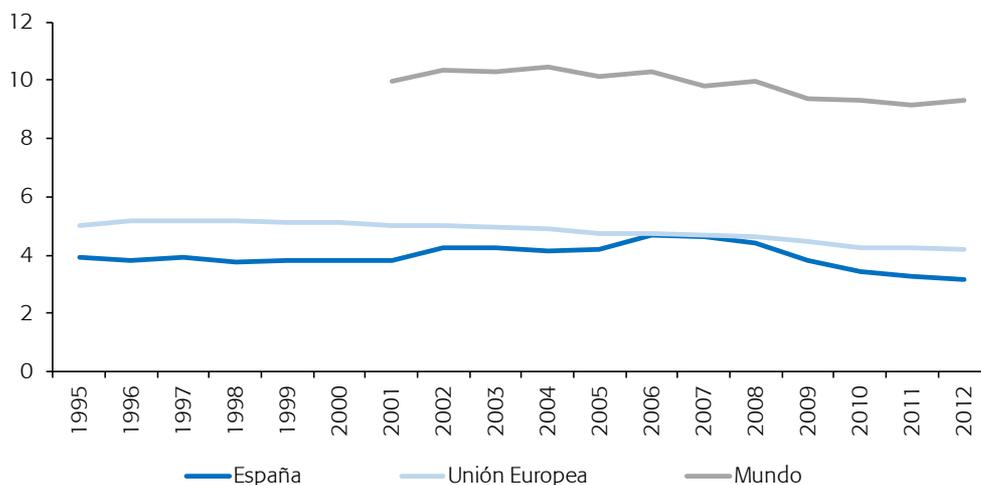
El gasto español en Defensa se ha mantenido entre los más bajos de su entorno, a pesar de tener unas necesidades mayores originadas por su situación geoestratégica. El déficit financiero ha obligado a buscar alternativas al margen del presupuesto y a realizar operaciones de ingeniería financiera que no logran corregir un problema que se ha convertido en estructural.

1975 y España forma parte de la misma desde entonces; la OTAN, en la que España entra en 1982, en 1986 se aprueba el referéndum y la plena incorporación a la estructura militar se produce en 1999; la Unión Europea, desde 1986; y acuerdos multilaterales y bilaterales varios.

Gráfico 2

Gasto militar

(En porcentaje del gasto total del Gobierno central)



Fuente: Elaboración propia con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

La pertenencia a estas organizaciones y la participación de España en todas las operaciones en las que se ha requerido su presencia no ha supuesto un aumento del esfuerzo de Defensa. Se puede comprobar en los gráficos anteriores la tendencia al descenso del gasto español en Defensa como porcentaje del PIB, coincidente con la tendencia generalizada. El remonte de 2002 y 2003 a nivel mundial se origina por las guerras en Afganistán e Irak y se explica fundamentalmente por el incremento del gasto en Estados Unidos. El incremento del esfuerzo en 2009 a nivel mundial se explica por el descenso del PIB, originado por la crisis económica, sin que se reduzca el gasto en Defensa en los países que más gastan en este concepto. En este año no se originan nuevas intervenciones de operaciones de paz, aunque sí se incrementan los efectivos en Afganistán, y el consiguiente gasto, por parte de Estados Unidos de la mano del estrenado presidente Obama.

La evolución del gasto en España desde el final de los años ochenta del siglo pasado se explica fundamentalmente por la profesionalización y modernización del ejército, junto con las operaciones en el exterior, aspectos que se analizarán más adelante. Pero antes es necesario resaltar,

en esta perspectiva general, que el gasto español en Defensa se ha mantenido entre los más bajos de su entorno, a pesar de tener unas necesidades mayores originadas fundamentalmente por su situación geoestratégica. El déficit financiero en Defensa arrastrado a lo largo de los años se ha convertido en estructural, obligando a buscar alternativas al margen del presupuesto y operaciones de ingeniería financiera que no logran corregir lo que se puede calificar como un mal endémico del sistema de Defensa español.

Las razones que explican la insuficiencia financiera no han cambiado desde mediados de los años cuarenta. Podemos encontrarlas en una coincidencia de diversas situaciones: reconstrucción nacional, inicialmente, y crisis económicas posteriores, con necesarias incorporaciones a contextos internacionales y procesos de modernización de las Fuerzas Armadas que nunca logran alcanzar los niveles adecuados, quizás por iniciarse con retraso, quizás por no ser eficientes, quizás por los recortes presupuestarios... El caso es que los presupuestos aprobados nunca han logrado ser la única fuente de financiación. En los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo pasado fue la ayuda americana la que cubrió el *gap* finan-

Cuadro 1

Presupuesto inicial y financiación complementaria

(Millones de euros, precios corrientes)

Año	Presupuesto Inicial (PI)	Créditos No disponibles	Ayuda de EE.UU.	GIED (*)	INVIFAS (*)	Misiones de paz (Fondo de Contingencia)	Anticipos del Ministerio de Industria	PI+ Financiación complementaria
1978	1.137,17		46					1.183
1979	1.427,21		29					1.456
1980	1.724,65		87					1.812
1981	2.028,19		63					2.091
1982	2.459,85		39					2.499
1983	2.874,84		263					3.138
1984	3.322,59		275					3.598
1985	3.718,05		125					3.843
1986	3.792,29		494					4.286
1987	4.231,59		410					4.642
1988	4.580,08		174					4.754
1989	4.915,76	-271	19					4.664
1990	5.231,41					18		5.249
1991	5.158,69	-648				46		4.557
1992	4.723,25	-112				17		4.628
1993	4.553,93	-42	25			58		4.595
1994	4.841,04					103		4.944
1995	5.207,76	-77				134		5.265
1996	5.229,14	-138				180		5.271
1997	5.228,76					128	236,05	5.592,81
1998	5.393,66					146	574,48	6.114,14
1999	5.578,43			102		249	694,39	6.623,82
2000	5.802,20			185	26	240	684,82	6.938,02
2001	6.063,20			214	68	241	973,94	7.560,14
2002	6.322,65			214	99	331	1.146,04	8.112,69
2003	6.479,66			231	154	416	1.024,75	8.305,41
2004	6.746,77			202	262	381	1.031,53	8.686,00
2005	6.990,78			216	312	416	989,14	8.924,42
2006	7.416,53			192	359	564	1.349,29	9.880,82
2007	8.052,75			193	343	643	1.264,66	10.496,41
2008	8.494,21			24	299	669	1.366,68	10.852,89
2009	8.255,77			98	51	699	1.157,52	10.163,49
2010	7.694,86			104	6	752	899,22	9.456,38
2011	7.156,38			93	0	847	770,70	8.867,08
2012	6.316,44			33	0	752	582,78	7.684,77
2013	5.937,00			22	0	776	218,15	6.954,46
2014	5.742,90			33	0	602	343,60	6.689,00
2015	5.764,00			nd	0	nd	486,00 (**)	nd
2016	5.962,00			nd	0	nd	468,20(**)	nd

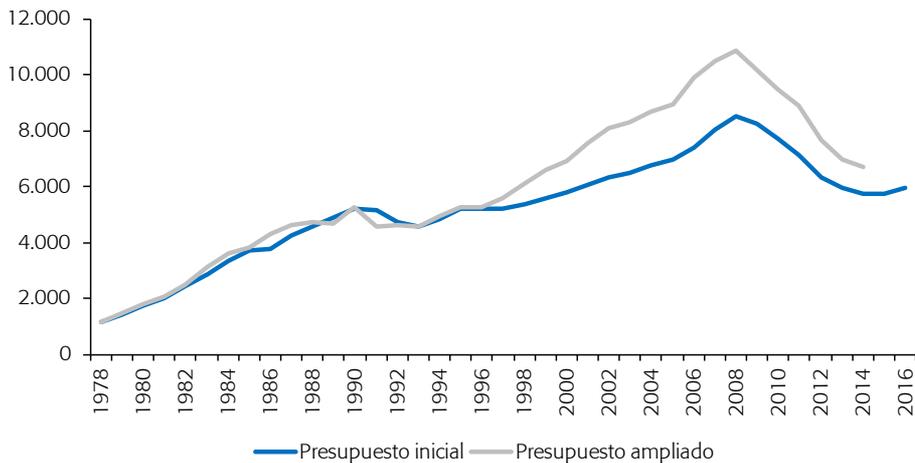
Notas: (*) A partir de 2011 INVIED (fusión de GIED e INVIFAS). (**) Previsiones.

Fuente: Para el periodo 1978-2004, Pérez Muñelo (2006); para el periodo 2005-2016, elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado, Ministerio de Defensa y Memorias del INVIED.

Gráfico 3

Evolución del presupuesto inicial de Defensa y el resultante de la financiación complementaria

(Millones de euros corrientes)



Fuente: Ministerio de Defensa, IGAE y elaboración propia.

ciero; en la segunda mitad de los sesenta y principios de los setenta, los anticipos de tesorería que después se condonarían; en los ochenta, más préstamos norteamericanos y nuevos créditos; en los noventa, trasladando costes presupuestarios de clases pasivas a la Seguridad Social; y en el nuevo siglo, vuelta a los anticipos, en este caso a través del Ministerio de Industria, las ampliaciones de crédito con cargo a fondos de contingencia y la venta de propiedades del Ministerio.

En el comienzo del periodo objeto de estudio, los créditos presupuestarios iniciales sufren pocas ampliaciones por conceptos extrapresupuestarios, originadas fundamentalmente por los préstamos americanos y su devolución. Las ayudas americanas se reciben hasta 1989 y, excepcionalmente, en 1993. Su aportación fue de un 5% como media, obteniendo el mayor valor, un 12%, en 1986. A partir de 1997 se complementan los presupuestos con los anticipos del Ministerio de Industria para financiar los llamados *Programas Especiales*. Y desde 1999, con las aportaciones de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) y el Instituto Nacional de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), que a finales del 2010 se refunden en el Instituto de Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de Defensa (INVIED). Estas

aportaciones proceden de los excesos de financiación obtenidos de la venta de patrimonio militar y de viviendas militares desocupadas o no necesarias.

Los suplementos de financiación respecto a los presupuestos iniciales se producen a través de los anticipos del Ministerio de Industria para los Programas Especiales y, en menor pero creciente cuantía, mediante las ampliaciones de crédito para las operaciones en el exterior.

En cualquier caso, este es un recurso que se terminará cuando no quede qué vender; además, la crisis inmobiliaria, con su descenso en los precios, tampoco favorece el crecimiento de esta fuente de financiación. Ambos aspectos explican su descenso. Las cifras mayores se dan entre 2004 y 2007, pero no alcanzan a superar el 5% o 6%. Las mayores ampliaciones se producen a través de los anticipos del Ministerio de Industria para los *Programas Especiales* y, en menor cuantía pero creciente, con las ampliaciones de crédito para las operaciones en el exterior.

El conjunto de modificaciones presupuestarias que se practican a lo largo del ejercicio y los

Cuadro 2

Créditos iniciales más modificaciones presupuestarias y suplementos de financiación

(Millones de euros corrientes)

Ministerio de Defensa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto inicial	6.991	7.417	8.053	8.494	8.256	7.695	7.156	6.316	5.397	5.743
Presupuesto final	7.892	8.571	9.340	9.811	9.344	8.731	8.301	9.066	7.867	7.694
Total recursos	9.409	10.471	11.141	11.501	9.493	8.841	9.165	9.682	8.108	8.071
Incremento total recursos/ Presupuesto inicial (%)	35	41	38	35	15	15	28	53	50	41

Fuente: Ministerio de Defensa, IGAE, y elaboración propia.

suplementos de financiación no incluidos en ellas suponen un incremento de los presupuestos en la cuantía que se recoge en el cuadro 2. En él se observa la importancia que supuso la crisis rompiendo la tónica de incremento en la financiación habitual durante 2009 y 2010, que se recupera en los años siguientes.

Los gastos de personal

Los gastos de personal del Ministerio de Defensa son una de las partidas que explican su volumen y las dificultades de su reducción. El importe de las retribuciones de personal –capítulo 1– explica, como media en los últimos años, un 60% del presupuesto de Defensa.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas muestra sus efectos en el Presupuesto a partir de 1998, aunque formalmente comenzase en 2000. A pesar de las ventajas sociales que permiten afirmar que a largo plazo es un sistema más económico que el de reclutamiento, el pago a soldados dará lugar a mayores necesidades presupuestarias, no solo por el sueldo, sino porque este ha de ser el adecuado para alistar y retener a los efectivos necesarios. La selección, retención y motivación del soldado profesional son las preocupaciones de todos los ejércitos profesionales. La selección implica poder escoger a los mejores, necesitando para ello más solicitudes que plazas disponibles. La retención conlleva disponer de ayudas sociales y familiares que apoyen al salario, además de complementos de antigüedad y posibilidades de

hacer carrera militar, o cualquier ventaja de incorporación posterior al sistema civil.

El sistema comenzó fijando los efectivos óptimos en 120.000. Así lo decía el informe que acompañaba a los Presupuestos de 2000. En los años posteriores la cifra objetivo se iría reduciendo. La evolución de la economía ha explicado claramente en el caso español la trayectoria seguida por las solicitudes de incorporación. La escasez de solicitudes de incorporación se produce con la mejora de las expectativas de empleo en el sector civil durante los años de bonanza económica, al reducirse la tasa de desempleo de los jóvenes entre 16 y 24 años. Para superar este problema, en 2006 se produce una elevación de los salarios iniciales. La crisis económica aumenta las solicitudes, debido a que el paro y los menores salarios civiles hacen más atractivo el empleo militar.

La permanencia del soldado de tropa y marinería es relevante a fin de aprovechar su entrenamiento y hacerlo más rentable. Al igual que en otros países, en España se aplican bonos de enganche (un sueldo) y bonos de retención (dos o tres sueldos según los años de permanencia). Pero al observar las cifras de evolución de efectivos, distintas disposiciones de Tropa y Marinería que regulan su carrera militar parecen haber tenido mayor efecto en el incremento de la permanencia.

Otra explicación del crecimiento del gasto de personal se encuentra en la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME), en 2005. Realiza funciones que antes también correspondían a las Fuerzas Armadas en situación de catástrofe o

necesidad civil, pero a un coste superior. Se crea sin incrementar el número de efectivos, que se obtienen por traslado de otros ejércitos, para lo que el nuevo cuerpo ofrece el incentivo de un salario mayor. También traerá un mayor coste de inversiones por las dotaciones de material especializado.

Uno de los instrumentos utilizados para hacer más atractiva la permanencia a la tropa y marinería es ofrecer el paso a la reserva remunerada. Es un arma de doble filo y ha de administrarse sabiamente. En el caso español se ha utilizado para ese fin, pasando a situaciones de menos riesgo y actividad militar para los que llegan a determinada edad y para dar salida a los excedentes de plantilla por reducciones en los cuadros de mando. Las fuerzas de reservas, cuando no realizan ninguna actividad, suponen un coste que introduce ineficiencias en el sistema. La profesionalización ha incorporado los reservistas voluntarios civiles que también generan costes.

El gasto español en Defensa se ha situado, en los últimos años, por debajo del 1% del PIB. La OTAN recalca que solo será posible desarrollar sus funciones en el futuro si los aliados dedican al menos el 2% del PIB a Defensa, destinando al menos un 20% de ese gasto a los grandes equipos.

Hasta la crisis, los problemas que la política de personal del Ministerio de Defensa español pretendía resolver eran fundamentalmente la falta de personal de tropa y la poca permanencia; después de la crisis, son los originados por los costes. Así pues, los problemas en la política de personal a los que se enfrenta España son bastante similares a los del resto de sus aliados y las respuestas que se han dado también lo son: una congelación o descenso de los efectivos activos y un intento de compartir y poner en común las fuerzas disponibles. El *Pooling and Sharing* establecido en Europa para algunas actividades, por ejemplo en determinados servicios del Ejército del Aire –con muy buenos resultados– van en esta línea. Y

para las reservas, buscar alternativas que las hagan más eficientes.

La tendencia generalizada a la reducción en el esfuerzo de Defensa originada por la crisis económica y su desigual alcance preocupa a la OTAN (2014), recalcando que solo será posible desarrollar sus funciones en el futuro si los aliados mantienen el acuerdo de dedicar al menos el 2% del PIB a la defensa y destinar de esos fondos, al menos, el 20% a los equipos principales. Cumplir con estos acuerdos implica elevar el gasto en defensa en casi todos los países aliados, pero también una reestructuración a favor de los gastos en grandes equipos frente a los gastos de personal.

Para 2016 los presupuestos prevén incrementos salariales por mejoras generales a los funcionarios: la devolución del 50% de la paga extra del año 2012 y la subida salarial del 1%. El capítulo 1 alcanza el 76,4% del presupuesto de Defensa.

Los gastos de las operaciones en el exterior

La participación española en operaciones en el exterior se inició en el año 1988 con la creación de un grupo de trabajo integrado por representantes de los ministerios de la Presidencia, Exteriores y Defensa. La media de efectivos en el exterior en los últimos años ha sido de unos 3.500 militares desplegados en diversas operaciones multinacionales de paz y ayudas humanitarias.

El coste total de las misiones internacionales de España desde 1990 hasta 2014 asciende a 9.615,4 millones de euros, según datos de la Subdirección General de Gestión Económica del Ministerio de Defensa.

Hasta 2010 se ha presupuestado estos gastos en el concepto 228, que incluía los gastos de personal, corrientes en bienes y servicios y de mantenimiento e inversiones. En 2011 se desglosó el concepto en tres: 128 (personal), 228 (corrientes en bienes y servicios) y 668 (mantenimiento). Inicialmente las partidas presupuestadas se ajust-

taban bastante a las necesidades reales y las modificaciones presupuestarias eran pequeñas, pero prácticamente desde 1998 la práctica ha sido dotar unos créditos iniciales bajos, que además han ido decreciendo en las sucesivas leyes de

El coste total de las misiones internacionales de España desde 1990 hasta 2014 asciende a 9.615,4 millones de euros.

presupuestos, para después ampliarlos con cargo al Fondo de Contingencia dotando ampliaciones de crédito para las operaciones de paz, y suplementos de crédito y en ocasiones con créditos extraordinarios para las operaciones de ayuda en el exterior. El gráfico 4 recoge las diferencias entre los créditos inicialmente previstos y los presupuestados.

El Tribunal de Cuentas ha criticado en diversas ocasiones esta forma de actuar. Primero por recoger en un único apartado conceptos tan dispares como complementos salariales y gastos de inversión, y segundo, por mantener una cifra tan baja en los presupuestos cuando muchas de las misio-

nes se encuentran ya en funcionamiento en el momento de aprobar los presupuestos. También señala que al ser necesaria para obtener la ampliación la autorización por Consejo de Ministros y la aprobación de los expedientes por el Ministerio de Hacienda, los retrasos en su concesión obligan en muchas ocasiones al Ministerio de Defensa a utilizar otros recursos de su presupuesto, con las correspondientes rectificaciones posteriores y la sobrecarga de trabajo para las unidades de tramitación. Acercar más y mejor las previsiones a la realidad es la recomendación principal.

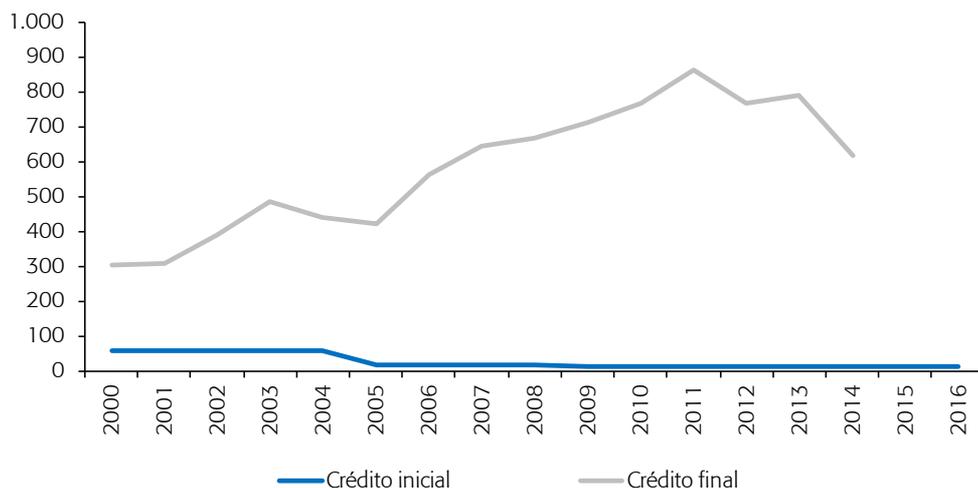
La financiación de las inversiones: los gastos en los grandes programas

La insuficiencia financiera del Ministerio de Defensa se vive fundamentalmente en el apartado de las inversiones. Todos los sistemas complementarios de financiación se aplican a las mismas, pero la más importante es la que se obtiene a través de la prefinanciación de los *Programas Especiales* por el Ministerio de Industria (en sus distintas denominaciones) y posterior asunción de los pagos por el Ministerio de Defensa. El antecedente lo encontramos en los préstamos america-

Gráfico 4

Gasto en las misiones de paz en el exterior

(Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado, Ministerio de Defensa, IGAE y Consejo de Ministros.

nos, cuyo interés pagaba el Ministerio de Hacienda y, en la mayoría de los casos, devolvía también el principal.

La decisión de utilizar un modelo de financiación de las inversiones adaptando el modelo alemán surge en 1996 por la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas (profesionalización y renovación de armamento) y potenciar la competitividad de la industria. En un contexto de restricción presupuestaria permanente, con prioridad en los componentes sociales: pensiones y salud, junto con la presión de la incorporación a la Europa del euro.

El sistema funciona de la siguiente forma: el Ministerio de Industria adelanta los créditos sin intereses a los fabricantes que atienden los pedidos del Ministerio de Defensa. Una vez que los fabricantes hayan efectuado la entrega de los productos elaborados, reciben el pago de Defensa y deberán devolver los créditos al Tesoro.

En el Ministerio de Industria se imputan en el capítulo VIII de su presupuesto (Activos financieros) y dentro de la función 46 (Investigación y Desarrollo). En el Presupuesto por Programas se localizan en el programa 464B, *Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa*.

Desde su inicio en 1996, los sucesivos gobiernos han utilizado este mismo modelo. A los programas planteados en 1996 con anticipos planificados hasta 2016, se unen en 2005 nuevos programas, en 2006 se financian por la misma vía inversiones para la UME. Y posteriormente se ha seguido utilizando para nuevas necesidades.

La planificación inicial de los pagos de Defensa preveía el comienzo de las devoluciones en 2002, siendo la mayor cuantía a partir de 2010. En 2010 existían diecinueve *Programas Especiales*, cuyo coste total ascendía a 26.693 millones de euros (más las revisiones de precios –un 20% del precio inicial–) de los que el Ministerio de Industria pre financió 14.479 millones de euros, es decir, el 54%. Hasta 2010 el Ministerio solo había pagado 3.841 millones. La crisis económica obliga en

2009 a replantear la planificación de los pagos de los programas especiales. En los ejercicios de 2010 y 2011 resulta imposible atender a los pagos, aunque se hacen las entregas y se contabilizan en términos de Contabilidad Nacional. En 2012 es imprescindible dotar un crédito extraordinario por 1.782,8 millones de euros, que se financia con deuda pública. Desde el año 2012 se han pagado a los proveedores 3.542 millones de euros. Según informa el Ministerio, se prevé en 2015 el pago de 846 millones de euros y en 2016, 200 millones.

En los presupuestos para 2016 se financia por esta vía el submarino S-80: 150 millones de euros; helicópteros NH90: 123,6 millones de euros; dos buques de acción marítima BAM 5º y 6º, por convenio de 2014: 108,4 millones de euros; fragata F110 y vehículos blindados 8x8, puestos en marcha en el año 2015: 86,2 millones de euros.

En 2010 existían diecinueve Programas Especiales cuyo coste total ascendía a 26.693 millones de euros, de los que el Ministerio de Industria había prefinanciado el 54%.

Otro cambio relevante es la continuidad en los intentos de control de las adquisiciones con la Dirección General de Adquisición Militar (DGAM) como futura agencia de adquisiciones. La agencia es una propuesta que está en el aire los últimos años.

Conclusiones

No se puede entender el Presupuesto en Defensa español actual sin explicar su evolución y la de las necesidades que cubre. Esta evolución se resume en una insuficiencia permanente. Las necesidades de gasto de las últimas décadas surgen por la profesionalización, la modernización y las operaciones en el exterior de la mano de la internacionalización del país primero y globalización después. La evolución económica también explica la precariedad del Presupuesto. Los gastos de personal inevitablemente se han de asumir en

el ejercicio en el que surgen, pero los de inversiones se pueden trasladar a los siguientes. La coincidencia de crisis económicas con pagos de gastos comprometidos con anterioridad obliga a mantener las técnicas del pasado, e impide una puesta al día con un gasto razonable que no dé imagen de un falso belicismo. Porque, a todo esto, España se mantiene, con sus gastos totales, en un perfil entre los más bajos de los países de su entorno.

Han sido y son tres, las fundamentales vías de financiación que complementan los presupuestos iniciales: las modificaciones presupuestarias de las operaciones en el exterior con cargo al Fondo de Contingencia, la venta de patrimonio militar y la financiación a través de créditos del Ministerio de Industria. De las tres, la única que tiene los días contados es la segunda por agotamiento.

No podemos decir que sea una mala presupuestación, porque se conoce la previsión, se reconoce el problema por los responsables y se ha mantenido con gobiernos de distinta ideología. Incluso se padece por sus gestores que reclaman soluciones ante el gran trabajo que implican los equilibrios financieros y ajustes contables y presupuestarios. Para comprar más barato se han unificado las compras de los ejércitos y se estudia la creación de una agencia. Pero esto no reduciría lo suficiente el gasto en los grandes equipos. El problema no es solo español. Compartir servicios y por lo tanto equipos y personal es la propuesta

de la Unión Europea con el *Pooling and Sharing*, que hasta ahora se ha hecho en unas pocas actividades. Generalizarlo sería alcanzar ese ejército único europeo que algunos defendemos, pero para lograrlo habría que tener una política exterior común y, como suele decirse, "esa es otra historia".

Referencias

- GADEA, M.D. y A. MONTAÑÉS (2001), "An Analysis of Defence Spending in Spain: A Long-Run Approach", *Defence and Peace Economics*, 12-15: 369-394.
- OTAN (2014), *Secretary General's Annual Report 2013*, 27 de enero de 2014, (http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_106247.htm#one).
- PÉREZ MUINELO, F. (2006), *El Presupuesto de Defensa en España (1946-2006)*, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones.
- RUIZ-HUERTA, J. et al. (2010), *Características del gasto de defensa en España, problemas y alternativas de financiación*, Ministerio de Defensa, mimeo.
- VALIÑO, A. (2014), "Los gastos de personal militar. Una evaluación en el contexto de la crisis económica". Comunicación presentada en el *I Congreso Internacional de Estudios Militares*, Granada 17-19 septiembre 2014, (<http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/Aurelia%20Vali%C3%B1o%20Castro.pdf>).