



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

La situación actual de la Defensa en España:
crisis aguda o herencia crónica

Autor

Roberto Mayobre Gallego

Directora

Claudia Pérez Forniés

Facultad de Economía y Empresa
Año 2013

RESUMEN

El presente trabajo aborda la situación actual de la Defensa en España y cómo se ha visto afectada por los recortes producidos a raíz de la crisis de 2008, partiendo del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas y el análisis de la evolución de los presupuestos de Defensa, prestando especial atención a los Programas Especiales de Armamento (PEAs).

Palabras clave: Defensa, crisis, España, transformación, Fuerzas Armadas, presupuestos, Programas Especiales de Armamento (PEAs).

ABSTRACT

This document explains the actual situation of the Defense in Spain and how it has been affected by the spending cuts due to the 2008 economic crisis. It starts with the transformation process of the Spanish Armed Forces and analyzes the evolution of the Defense budget, with special attention to the Special Programs of Armament.

Keywords: defense, crisis, Spain, transformation, Spanish Armed Forces, budget, Special Programs of Armament, major weapons programs.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	8
3. EL PRESUPUESTO DE DEFENSA.....	14
3.1. La clasificación por programas.....	15
3.2. La clasificación económica	17
3.3. El presupuesto de Defensa de 2013	19
3.3.1. Partidas extraordinarias.....	22
3.3.2. Partidas adicionales acordes a la definición OTAN	22
3.4. El presupuesto de Defensa de 2014	24
3.5. Análisis de la evolución del presupuesto de Defensa	25
3.6. Los Programas Especiales de Armamento.....	34
3.6.1. Futuro de los Programas Especiales de Armamento	37
4. ÚLTIMAS TENDENCIAS EN EL GASTO INTERNACIONAL	38
CONCLUSIONES	41
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	45

1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera que comenzó en el año 2008 en los Estados de Unidos de América se propagó rápidamente a la esfera internacional, afectando a la zona euro con una crisis de deuda soberana, y ocasionando una recesión de escala global, que algunos autores comparan con la llamada Gran depresión de 1929, la mayor crisis económica mundial del siglo XX.

Dicho fenómeno, unido a las medidas de consolidación fiscal impuestas por el Banco Central Europeo, que han consistido predominantemente en medidas de austeridad y contención del gasto público, y que han tenido unos efectos devastadores sobre las economías del sur de Europa, en especial la española, han puesto en tela de juicio la sostenibilidad del sistema actual y elementos fundamentales del llamado “estado del bienestar”.

En esta situación, y como no podía ser de otro modo, los presupuestos de Defensa han experimentado una importante disminución, sostenida por una deficiente cultura de defensa que, junto a la no percepción de unos riesgos y amenazas inminentes, hace preferir la inversión de los escasos recursos disponibles en otros bienes más demandados y de carácter social, creándose una situación que algunas fuentes califican de insostenible¹.

En el presente trabajo se abordará el estudio de la situación actual de la Defensa en España, partiendo de la hipótesis de que su estado, si bien de forma innegable agravado por la crisis, ya venía gestándose debido a una insuficiencia presupuestaria crónica, que tuvo sus raíces en el necesario proceso de transformación experimentado por las Fuerzas Armadas, su modernización, profesionalización e internacionalización, con la participación en el exterior en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP).

Para ello, en primer lugar, se establecerán los orígenes del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas para adaptarse al panorama estratégico actual, con nuevos riesgos y amenazas, y se analizarán sus aspectos más reseñables.

A continuación, se analizarán en profundidad los Presupuestos de Defensa, para identificar tanto la finalidad a la que se dedican los recursos públicos como la naturaleza económica de los mismos, así como su evolución desde los años 80, prestando especial atención a los Programas Especiales de Armamento, PEAs, piedra angular de este proceso de modernización.

Se finalizará con una mirada al escenario internacional con las últimas tendencias de gasto, con especial atención al entorno europeo.

¹ Véase “El Ejército no es viable ni sostenible con los actuales presupuestos”, aparecida en El País el 16 de junio y disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/06/15/actualidad/1371322770_584774.html, última consulta 23 de octubre de 2013.

2. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Pocas instituciones han experimentado un cambio tan fundamental en la historia contemporánea española como las Fuerzas Armadas en el periodo que ocupa desde la dictadura del General Franco hasta el estado democrático y de derecho que existe en la actualidad.

Esta profunda evolución ha logrado a lo largo de estas tres últimas décadas que nuestras Fuerzas Armadas sean una de las instituciones mejor valoradas por la sociedad, como refleja el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS ², y que el ciudadano sea consciente de la contribución que realizan para mejorar el prestigio internacional de España y la necesidad de las mismas para mantener la paz, la seguridad y la defensa.³

El Ministerio de Defensa se crea en el año 1977, unificando los anteriores Ministerios del Ejército, Marina y Aire, siendo su primer Ministro el General Gutiérrez Mellado, quien establece los objetivos de dicha transformación en sus conclusiones al primer Informe General de septiembre de 1977: “conseguir unas Fuerzas Armadas firmes, solidarias, modernas, operativas, unidas, adecuadas siempre a las posibilidades económicas y socio-políticas nacionales, fuertes en su cohesión y disciplina, capaces de constituir un eficaz instrumento de nuestra política exterior y decisivo factor de disuasión contra todo lo que pueda atentar contra la seguridad, unidad e independencia de la Patria y el orden institucional establecido según las leyes vigentes.”⁴

De esta forma comienza un profundo programa de transformación, cuyos objetivos fundamentales se establecen en cuatro líneas de actuación, que son:

- la supeditación del poder militar al civil, como queda perfectamente reflejado al año siguiente en la promulgación de la Constitución Española, y en especial en su artículo 8, donde se establece que “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada, y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, y que no estuvo exento de incidentes, como el golpe de estado de febrero de 1981.
- la reforma de la profesión militar, con sucesivas reducciones de personal, pasando de más de trescientos mil efectivos de tropa y marinería a menos de ochenta mil en la actualidad⁵, y que tiene sus mayores hitos en la profesionalización de las Fuerzas

² Véase el Barómetro del CIS de abril de 2013.

³ Véase el estudio La Defensa Nacional y la Fuerzas Armadas del CIS, de septiembre-octubre de 2011.

⁴ Véase Ortega Martín (2008).

⁵ La Ley de la Carrera Militar establece que el número de miembros de las Fuerzas Armadas debe estar en una horquilla entre los 130.000 y los 140.000 militares. A 1 de enero de 2013 había en las Fuerzas Armadas un total

Armadas, con la desaparición del servicio militar obligatorio el 31 de diciembre de 2001, y la incorporación de la mujer en 1988.

- la modernización, no solo de los medios con que cuentan sino también de las estructuras, si bien la parte más visible de dicha modernización afectó al material, con el objetivo de dotar a nuestras Fuerzas Armadas de sistemas de armas de última generación interoperables entre sí y con los de ejércitos aliados y amigos, así como de obtener nuevas capacidades militares, y cuyo programa más importante fue el programa “Futuro Avión de Combate”, FACA, por el que se adquiere el cazabombardero F/A-18 “Hornet”, que entró en servicio en 1983, siendo destacables también las adquisiciones del portaaviones “Príncipe de Asturias”, los aviones AV-8 “Harrier” y las 6 fragatas clase “Santa María” para la Armada y los helicópteros CH-53 “Chinook” y los M-113 Transporte Oruga Acorazado, TOA, para el Ejército de Tierra.
- la internacionalización, con la integración cada vez mayor en organizaciones de seguridad y defensa colectivas, en especial la entrada de España en la OTAN en 1982, y el comienzo de la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) en el exterior, con la participación de personal español en la primera Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Angola, UNAVEM I, en 1989 en la República de Angola, y cuyo mayor exponente a día de hoy, por duración y número de efectivos, es el apoyo a la operación ISAF desarrollada en Afganistán bajo mandato de la Alianza.

Una segunda etapa, que se produce tras la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, los ataques del 11 de septiembre y el cambio de paradigma en la concepción de la guerra tradicional, con la aparición de los actores no estatales y la guerra asimétrica, dan paso a la llamada Revolución en los Asuntos Militares, RMA⁶.

La RMA es un concepto que aglutina las transformaciones que están experimentando los ejércitos en los comienzos del siglo XXI para acomodar su respuesta a los requerimientos actuales de la seguridad y defensa.

Tiene su origen en el final de la Guerra Fría y el advenimiento de la llamada “era de la información”⁷, y como componente fundamental la adaptación de unas fuerzas armadas todavía estructuradas, adoctrinadas y equipadas para la guerra convencional para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas actuales, fundamentalmente a través de la

de 123.335 militares en activo, de los cuales 15.862 son oficiales, 28.777, suboficiales y 78.696 son de tropa y marinería.

⁶ Por sus siglas en inglés “Revolution in Military Affairs”.

⁷ Término acuñado por Alvin and Heidi Toffler (1979).

integración de las tecnologías de la información, en la búsqueda de victorias rápidas, decisivas y sin daños colaterales⁸.

La transformación se inicia en los Estados Unidos en el año 2001, y es aceptada posteriormente por la OTAN en su cumbre de Praga en 2002⁹, donde los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a realizar las transformaciones necesarias para hacer frente a las nuevas amenazas y retos para la seguridad del siglo XXI, en especial la lucha contra el terrorismo, y cuyas iniciativas fundamentales fueron la reforma de la estructura de mandos, la concepción de las fuerzas de reacción rápida de la OTAN y el compromiso de potenciación de capacidades.

España comenzó su proceso de transformación en el año 2003, con la publicación de la Revisión Estratégica de la Defensa, documento de referencia obligada, y que recoge tanto el cambio en el escenario estratégico mundial como los requerimientos básicos y las capacidades críticas con que deben contar nuestras Fuerzas Armadas para cumplir con las misiones asignadas, y que posteriormente se pone en marcha con la Directiva de Defensa Nacional de 2004.

La Directiva de Defensa Nacional de 2004 tiene por objeto “establecer las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales”¹⁰, y con las siguientes líneas de actuación:

- La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas en la acción exterior del Estado.
- La transformación, dinámica y permanente, de las Fuerzas Armadas.
- La asunción solidaria con nuestros socios y aliados de los compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva.
- El apoyo firme y decidido a un sistema multilateral eficaz como medio para la resolución de conflictos, en especial el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- La participación activa del Parlamento en las cuestiones de política de defensa y la participación de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior.

A partir de esta Directiva de Defensa Nacional comienzan los primeros avances en dicha transformación, como son los cambios en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, por Real Decreto 1551/2004¹¹, y que organiza las Fuerzas Armadas en dos estructuras, una operativa para su empleo en las misiones asignadas y otra orgánica para su preparación y

⁸ Véase el informe “The Revolution in Military Affairs” (1998).

⁹ Véase el documento “La cumbre de Praga y la transformación de la OTAN (2013).

¹⁰ Extraído de la Directiva de Defensa Nacional (2004).

¹¹ Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, Boletín Oficial del Estado núm. 154, pág. 23480, de 26 de junio de 2004.

adiestramiento, y el desarrollo de la estructura del Estado Mayor de la Defensa, por Orden de Defensa 1076/2005¹², para dotarlo de los medios necesarios para el planeamiento y conducción de operaciones conjuntas.

Así mismo, por Orden Ministerial 37/2005¹³, se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa, abandonando el tradicional planeamiento militar basado en amenazas y sustituyéndolo por un nuevo planeamiento enfocado en la adquisición de capacidades susceptibles de ser empleadas en los distintos escenarios, entendiendo estas capacidades como el “conjunto de diversos factores (personal, sistemas de armas, infraestructura, y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de principios doctrinales y procedimientos operativos, que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, en cumplimiento de las misiones asignadas”.¹⁴

Este nuevo concepto de planeamiento, además de basarse en capacidades y realizarse sobre tres horizontes temporales distintos, a largo plazo para orientar el futuro de las Fuerzas Armadas, a medio plazo para programar con detalle el empleo de los recursos, y a corto plazo para determinar las necesidades presupuestarias y ajustar la programación de los recursos, comprende de un planeamiento militar y un planeamiento de recursos.

En el Planeamiento Militar se determinan las capacidades militares, la relación priorizada de necesidades, los requisitos operativos así como el nivel de disponibilidad y alistamiento de las unidades, mientras que el Planeamiento de recursos tiene como finalidad la obtención de los recursos financieros, materiales y humanos para dotarse de dichas capacidades.

Como no puede ser de otro modo, el catálogo de capacidades militares españolas es muy similar al de la OTAN, y constituye los ejes de transformación de sus Fuerzas Armadas, a saber:

- Mando y control integrado, buscando disponer de sistemas que permitan ejercer las funciones de mando y control para alcanzar la superioridad en la información, decisión y ejecución.
- Superioridad en el enfrentamiento, buscando disponer de la potencia de combate que proporcione la libertad de acción necesaria y disponer de amplia gama de respuestas que permitan cumplir con las misiones encomendadas.
- Vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos, mediante la obtención de sistemas integrados y tecnológicamente avanzados para obtener la superioridad en la información y la reducción del ciclo de la decisión.

¹² Orden de Defensa 1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa, Boletín Oficial del Estado núm. 99, pág. 14099, de 26 de abril de 2005.

¹³ Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa, Boletín Oficial del Estado núm. 68, pág. 3579, de 8 de abril de 2005.

¹⁴ Véase el documento “Nuevo sistema de planeamiento de la Defensa. Ciclo 2005-2008” (2005).

- Movilidad y capacidad de proyección, mediante la adquisición de medios que permitan garantizar el despliegue estratégico y la alta movilidad de la fuerza para aplicar el poder militar en el momento y lugar necesario.
- Sostenibilidad, buscando garantizar el sostenimiento de las fuerzas desplegadas a través de la coordinación de los apoyos logísticos.
- Supervivencia y protección, para reducir los niveles de riesgo de las fuerzas frente a las amenazas mediante el uso de recursos, equipo e infraestructura.
- Acción del Estado, con la colaboración de las Fuerzas Armadas en la protección de los intereses españoles y a las autoridades civiles.

Por último y no menos importante, la Ley Orgánica 5/2005¹⁵, de la Defensa Nacional, donde a las tradicionales misiones de la Fuerzas Armadas se suman otras igualmente importantes, como son las de contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria, preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, así como llevar a cabo la evacuación de los residentes españoles en el extranjero cuando las circunstancias de inestabilidad pongan en grave riesgo su vida o intereses.

La Directiva de Defensa Nacional de 2008 mantiene los mismos principios que su antecesora, recalcando la necesidad de “continuar con la transformación de las Fuerzas Armadas...” y “...mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a la Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo, que permita completar el actual proceso de transformación...”¹⁶.

De mismo modo, la Directiva de Defensa Nacional de 2012 mantiene los principios generales, si bien pone de manifiesto por primera vez el carácter de amenaza a la seguridad de la actual crisis económica, recalcando que si bien la defensa es necesaria y se deben mantener aquellas capacidades que se precisen, pues “garantizar la seguridad de los españoles es una responsabilidad y obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del Gobierno de la nación”, esta defensa debe ser también responsable, alcanzándose con eficiencia al “menor coste social posible”¹⁷, y recalcando la austeridad como un imperativo nacional.

¹⁵ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, Boletín Oficial del Estado núm. 276, pág. 37717, de 18 de noviembre de 2005.

¹⁶ Extraído de la Directiva de Defensa Nacional (2008).

¹⁷ Extraído de la Directiva de Defensa Nacional (2012).

Es importante recalcar también “la voluntad de prevalecer sobre las amenazas no compartidas” y que “la mayor aportación que nuestra nación puede ofrecer a la estabilidad internacional es su propia fortaleza”¹⁸.

Respecto al proceso de transformación de la Fuerzas Armadas, se anticipa un replanteamiento del actual diseño de sus estructuras y procedimientos, con el objeto de incrementar la eficiencia tanto en la gestión como en la obtención y empleo de los recursos, promoviendo la concordancia de los recursos financieros con los requerimientos del escenario estratégico.

De esta forma, se dará prioridad al mantenimiento de unas capacidades que permitan, además de ejercer una disuasión creíble, la defensa del territorio nacional, la vigilancia de los espacios marítimos y aéreos, la proyección del poder militar para defender los intereses nacionales allí donde se encuentren y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia.

¹⁸ Idem.

3. EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

La Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, en su artículo 32, define los Presupuestos Generales del Estado como “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

De esta forma, dichos Presupuestos Generales del Estado constituyen el documento en el que se recoge la previsión anual de los ingresos y gastos del sector público estatal, y uno de los instrumentos más importantes de la política económica del Gobierno, en los que se plasman los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas y los recursos asignados para su cumplimiento.¹⁹

De acuerdo con la Ley General Presupuestaria, el presupuesto de gastos de las entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo, como es el caso del Ministerio de Defensa, sigue una triple clasificación: por programas, orgánica y económica, con arreglo a los siguientes criterios:

- a) Las finalidades u objetivos que se pretenden conseguir: **clasificación por programas**, ¿en qué se gasta?: Área de gasto, política, grupo de programa y programa.
- b) La organización del sector público estatal: **clasificación orgánica**, ¿quién gasta?: Grandes centros gestores, centros gestores: servicios, organismos autónomos y organismos públicos.
- c) La naturaleza económica de los gastos: **clasificación económica**, ¿cómo se gasta?: Capítulo, artículo, concepto y subconcepto.

De estas tres clasificaciones, se prestará especial atención en este trabajo a la clasificación por programas y a la económica, con el objetivo de analizar la política de Defensa, así como los objetivos establecidos y la consecución de los mismos, a través del estudio en la evolución de los presupuestos de Defensa en el periodo comprendido entre los años 1980 a 2013, con especial interés al presupuesto de los últimos cinco años, donde puede observarse con mayor detalle los efectos de la actual crisis económica.

¹⁹ Extraído de la “Introducción a la lectura de los presupuestos generales del Estado. El libro azul” (2013).

3.1. La clasificación por programas

La clasificación por programas es la principal clasificación de los créditos presupuestarios, ya que permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos, entendiendo un programa de gasto como el conjunto de créditos que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos que se pretendan conseguir.

En definitiva, el programa presupuestario determina el gasto que se considera necesario realizar para el desarrollo de cada actividad pública.

Los programas se identifican con un código alfanumérico compuesto por tres dígitos y una letra. El primer dígito designa el área de gasto, el primer y segundo dígitos definen la política de gasto y los tres dígitos se refieren al grupo de programas, identificándose el programa con una letra comprendida entre A y la L para programas finalistas, y entre la M y la Z para los programas instrumentales y de gestión.

Los programas en que se encuentra dividido el Presupuesto de Defensa aparecen a continuación:

Tabla 1: Programas en que se divide el presupuesto de Defensa.

Política de gasto	Grupo de programas	Programas
12. Defensa	121. Administración General de Defensa	121M Administración y Servicios Generales de Defensa 121N Formación del Personal de las Fuerzas Armadas 121O Personal en reserva
	122. Fuerzas Armadas	122A Modernización de las Fuerzas Armadas 122B Programas especiales de modernización 122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas 122N Apoyo Logístico
22. Otras prestaciones económicas	222. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo
31. Sanidad	312. Hospitales, servicios de asistencia y C. Salud	312A Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas 312E Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo
46. I+D+i	464. I+D Defensa	464A Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas
93. Administración Financiera y Tributaria	931. Política económica y fiscal	931P Control interno y Contabilidad Pública

Extraído del Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IV, Sección 14, Ministerio de Defensa

De esta forma, dentro del Área de gasto 1, correspondiente a “Servicios públicos básicos”, tenemos la política de gasto 12, correspondiente a Defensa, y dentro de ésta los dos grupos de programas fundamentales, 121 correspondientes a la “Administración General de Defensa” y 122 a las “Fuerzas Armadas”, con sus correspondientes programas, pudiendo desgranar el resto de las políticas de gasto del mismo modo.

Además de los programas relacionados, se incluye el programa instrumental “000X”, destinado a recoger las “Transferencias internas” realizadas entre los diferentes subsectores que se integran en los Presupuestos Generales del Estado.

A continuación se exponen los objetivos principales de los programas en que se encuentra dividido el Presupuesto de Defensa²⁰:

- **121M Administración y Servicios Generales de Defensa:** su objetivo principal es llevar a cabo las funciones y actividades encomendadas a los órganos superiores y centros directivos del Ministerio de Defensa, a saber: el Órgano Central de la Defensa, integrado por los organismos dependientes directamente del Ministro, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), la Secretaría de Estado, la Subsecretaría y la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), y los Cuarteles Generales de los Ejércitos de Tierra, Armada y Ejército del Aire.
- **121N Formación del Personal de las Fuerzas Armadas:** incluye todos los gastos de la actividad docente y de los centros militares en que se desarrolla esta formación.
- **121O Personal en reserva:** su objetivo es atender los derechos a la percepción de las retribuciones del personal que se encuentre en las situaciones de Reserva y Segunda Reserva.
- **122A Modernización de las Fuerzas Armadas:** su objetivo básico es dotar a los Ejércitos del material operativo y logístico, así como de la infraestructura necesaria, que dé respuesta a las necesidades militares de nuestra Defensa.
- **122B Programas especiales de modernización:** incluye los créditos de proyectos de inversión de especial relevancia para las Fuerzas Armadas, por lo que se considera necesario una gestión y dirección única, atendiendo a condicionantes específicos como su enorme coste y complejidad, así como otros derivados de los aspectos operativo, industrial y financiero.
- **122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas:** incluye los créditos necesarios para la preparación y funcionamiento de todas las Unidades encuadradas en la Fuerza. Contempla tanto las retribuciones del personal destinado en la Fuerza como los gastos que implican su despliegue, adiestramiento e intervención en maniobras y operaciones, así como los gastos corrientes de sus acuartelamientos, la alimentación y equipo reglamentario
- **122N Apoyo Logístico:** igual que el anterior pero con las Unidades encuadradas en el Apoyo a la Fuerza.

²⁰ Extraído del “Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IV, Sección 14, Ministerio de Defensa, Serie roja” (2013).

- **222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo:** tiene por finalidad proporcionar aquellas prestaciones económicas que componen el mecanismo del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
- **312A Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas:** integra los medios financieros para dotar a la Sanidad Militar de los elementos necesarios para atender a la salud de los miembros de las Fuerzas Armadas, en los campos logístico-operativo y en el asistencial.
- **312E Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo:** tiene por finalidad proporcionar asistencia sanitaria al colectivo atendido dentro de un sistema de protección total adecuado a las especiales características que inciden en las Fuerzas Armadas.
- **464A Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas:** créditos dispuestos para contribuir a dotar a las Fuerzas Armadas de sistemas de armas y equipos con el nivel tecnológico y las características más adecuadas para sus futuras misiones y ayudar a preservar y fomentar la base industrial y tecnológica española de defensa.
- **931P Control interno y Contabilidad Pública:** créditos para dotar a la Intervención General de la Defensa en sus tres grandes áreas de actuación en el ámbito del control interno: función interventora, control financiero permanente y auditoría pública.

3.2. La clasificación económica

En la clasificación económica, los créditos incluidos en los estados de gasto del Presupuesto se ordenan según su naturaleza económica, indicando cómo se gasta. Los créditos se agrupan por capítulos, separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

Los capítulos en que se encuentra dividido el Presupuesto de Defensa son:

- **Gastos de personal:** se aplican a este capítulo las retribuciones e indemnizaciones a satisfacer por el Estado a su personal, las cotizaciones obligatorias del Estado, las prestaciones sociales y otros gastos de naturaleza social.
- **Gastos corrientes en bienes y servicios:** Comprende todos aquellos gastos en bienes y servicios, necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado y que no supongan un aumento de capital o del patrimonio público, es decir, bienes fungibles o no inventariables.

- **Gastos financieros:** gastos motivados por la carga financiera por intereses de deudas emitidas, contraídas o asumidas y los gastos de las mismas.
- **Transferencias corrientes:** se imputan a este capítulo los pagos efectuados por el Estado sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones corrientes.
- **Fondo de contingencia y otros imprevistos:** se encuadran en este apartado las dotaciones relativas al Fondo de Contingencia fijado por el artículo 15.1 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, y las destinadas a atender otras necesidades que pudieran presentarse en los Departamentos Ministeriales.
- **Inversiones reales:** comprende los gastos a realizar directamente por el Estado, destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable.
- **Transferencias de capital:** se incluyen aquellos pagos efectuados sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones de capital.
- **Activos financieros:** comprende los créditos destinados a la adquisición de activos financieros.
- **Pasivos financieros:** se incluyen en esta categoría los gastos ocasionados por amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas así como la devolución de depósitos y fianzas constituidos por terceros.

A modo de resumen la siguiente tabla muestra los capítulos en que se encuentra dividido el presupuesto de Defensa:

Tabla 2: Capítulos en que se divide el presupuesto de Defensa.

Operaciones corrientes
Capítulo I: Gastos de personal
Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios
Capítulo III: Gastos financieros
Capítulo IV: Transferencias corrientes
Fondo de contingencia
Capítulo V: Fondo de contingencia y otros imprevistos
Operaciones de capital
Capítulo VI: Inversiones reales
Capítulo VII: Transferencias de capital
Operaciones financieras
Capítulos VIII: Activos financieros
Capítulos IX: Pasivos financieros

Extraído del Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IV, Sección 14, Ministerio de Defensa

3.3. El presupuesto de Defensa de 2013

Los principales objetivos del presupuesto de Defensa de este año 2013 son contribuir a la reconducción de la situación financiera del país, a mantener las capacidades operativas mínimas e imprescindibles de las Fuerzas Armadas para cumplimentar las misiones y a ejecutar los compromisos adquiridos, tanto por nuestra pertenencia a una serie de organizaciones militares internacionales, como por nuestra participación en los grandes programas internacionales de armamento y material.²¹

De esta forma, se establecen las siguientes líneas generales de actuación principales:

- **la mejora continua de la formación y preparación del personal:** entendiendo que el primer paso para asegurar la calidad del personal de las Fuerzas Armadas es la captación de los profesionales más capaces, siendo necesario hacer atractiva la profesión militar.
- **la mejora en la gestión:** avanzando en la unificación de los servicios logísticos comunes y afrontando de forma global la atención de las necesidades materiales de las Fuerzas Armadas, adaptando las necesidades y los compromisos adquiridos inicialmente a la realidad económica y a la disponibilidad presupuestaria. Se implantarán medidas de ahorro en gasto corriente y se fortalecerá la función de control y supervisión de los Programas Especiales de Modernización.
- **la consolidación de la vocación internacional:** como elemento relevante de la Acción Exterior del Estado, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte.
- **el refuerzo de la protección social y el apoyo al entorno familiar:** con ayudas de acción social, medidas de asistencia al personal y apoyo a los militares desplegados en misiones internacionales y sus familias.
- **la sostenibilidad ambiental y eficiencia energética.**
- **la cultura de defensa:** promoviendo el conocimiento de los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa e impulsando la investigación, estudio, análisis y debate de dichos temas en la sociedad, en beneficio de la estabilidad y la paz. La defensa de España debe ser asumida por todos los españoles como asunto de indudable trascendencia acentuándose el esfuerzo en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa que incida en la creación de una verdadera cultura de defensa.

²¹ Extraído del “Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IV, Sección 14, Ministerio de Defensa, Serie roja” (2013).

A continuación se observa la distribución por capítulos del presupuesto consolidado inicial de gastos del Ministerio de Defensa y Organismos Autónomos del Ministerio para el año 2013, tabla 3 y gráfico 1, y la distribución por programas, tabla 4 y gráfico 2, ambos en miles de euros.

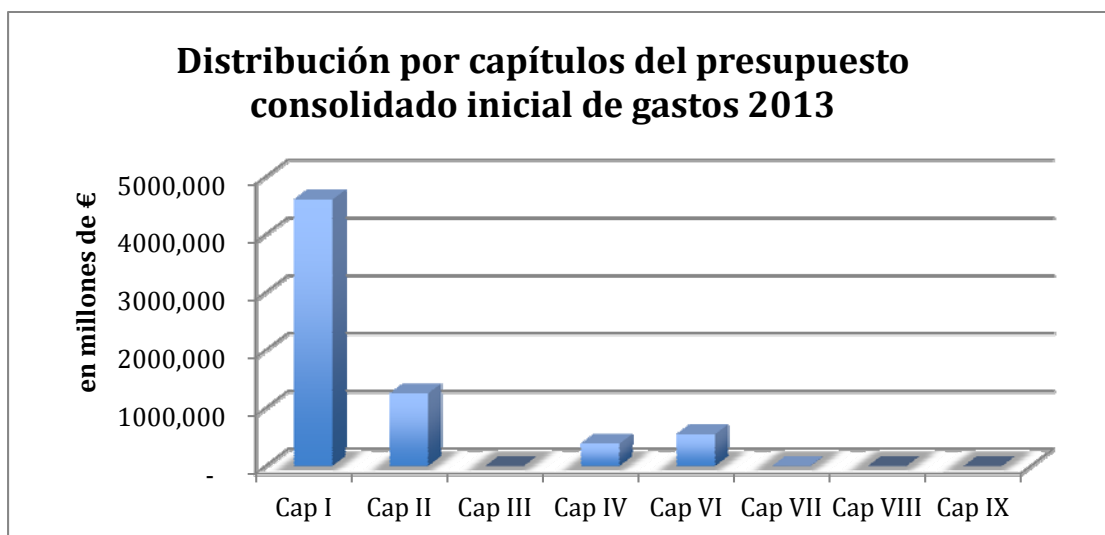
Tabla 3: Distribución por capítulos del presupuesto consolidado inicial de gastos.

(en miles de €)

	Descripción	P. Inicial 2013	% Total
Cap. I	Gastos de personal	4.606.382,03	67,65
Cap. II	Gastos corrientes en bienes y servicios	1.255.859,46	18,44
Cap. III	Gastos financieros	280,63	
Cap. IV	Transferencias corrientes	387.465,45	5,69
	Total Operaciones corrientes	6.249.987,57	91,78
Cap. V	Fondo de contingencia y otros imprevistos		
	Total Fondo de contingencia		
Cap. VI	Inversiones reales	551.036,04	8,09
Cap. VII	Transferencias de capital	4.725,31	0,07
	Total Operaciones de capital	555.761,35	8,16
	Total Operaciones no financieras	6.805.748,92	99,95
Cap. VIII	Activos financieros	3.583,66	0,05
Cap. IX	Pasivos financieros	59,29	
	Total Operaciones financieras	3.642,95	0,05
	TOTAL	6.809.391,87	100,00

Extraído de los PGE. Presupuesto consolidado, pág. 23.

Gráfico 1: Distribución por capítulos del presupuesto consolidado inicial de gastos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

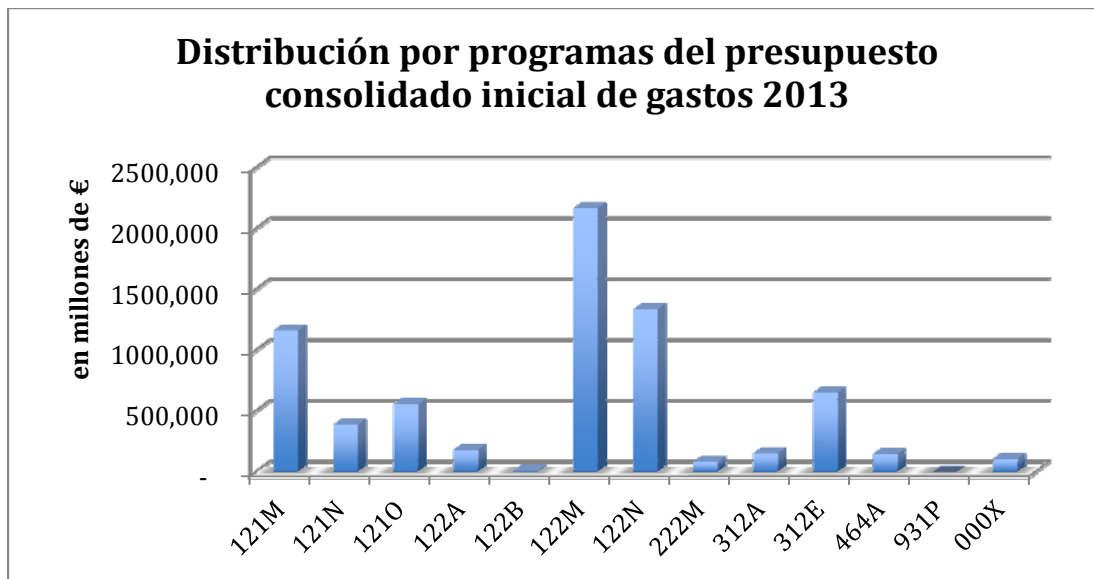
Tabla 4: Distribución por programas del presupuesto consolidado inicial de gastos.

(en miles de €)

Programas	Estado	OO.AA.	Total
121M Administración y Servicios Generales de Defensa	1.144.690,53	15.618,85	1.160.309,38
121N Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	387.211,59		387.211,59
121O Personal en reserva	554.417,11		554.417,11
122A Modernización de las Fuerzas Armadas	150.654,79	28.000,00	178.654,79
122B Programas especiales de modernización	6.842,50		6.842,50
122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	2.165.010,44		2.165.010,44
122N Apoyo Logístico	1.213.124,75	120.442,60	1.333.567,35
222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo		79.459,78	79.459,78
312A Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas	149.654,26		149.654,26
312E Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo		648.789,20	648.789,20
464A Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas	60.940,72	84.347,19	145.287,91
931P Control interno y Contabilidad Pública	187,56		187,56
TOTAL CONSOLIDADO	5.832.734,25	976.657,62	6.809.391,87
000X Transferencias internas	104.265,79		104.265,79
TOTAL	5.937.000,04	976.657,62	6.913.657,66

Extraído de los PGE. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IV, Sección 14, pág. 93.

Gráfico 2: Distribución por programas del presupuesto consolidado inicial de gastos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

De los Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Defensa destacan el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, ISFAS, con una dotación presupuestaria de 728,25 millones

de euros, el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, INVIED, con 137,17 millones, y el Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales “Esteban Terradas”, INTA, con una dotación de 79,04 millones.

3.3.1. Partidas extraordinarias

A los presupuestos iniciales contemplados en el apartado anterior se deben añadir las partidas extraordinarias siguientes que se han producido a lo largo del año, y que no estaban contempladas inicialmente:

- Una partida por importe de 582,354 millones de euros aparecida dentro de las “Operaciones de ejecución del Presupuesto del Estado y de sus modificaciones y operaciones de Tesorería” correspondientes al mes de abril de 2013²².
- Una partida de crédito de carácter extraordinario al presupuesto en vigor del Ministerio de Defensa para el programa 122B “Programas especiales de modernización”, capítulo 6 “Inversiones reales”, que se aprobó el pasado 27 de julio “para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y material”, por un importe de 877.334.595,95 euros, y que se financiará con Deuda Pública²³.

3.3.2. Partidas adicionales acordes a la definición OTAN

De acuerdo a la definición de gasto en Defensa de la OTAN, éste incluye todos los gastos corrientes y de capital relativos a las Fuerzas Armadas, los gastos del Ministerio de Defensa y demás organismos que participan en proyectos de defensa, las fuerzas paramilitares y el resto de actividades en el área militar.

Dichos gastos, por lo tanto, deben incluir tanto al personal militar como al civil, además de las pensiones de retiro y los servicios sociales para dicho personal.

Por lo tanto, a las partidas presupuestarias recogidas en la sección 14, correspondiente al Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos, deberían añadirse al menos las siguientes de acuerdo con la definición de gasto en defensa de la OTAN:

- Dentro de la sección 07, “Clases Pasivas”, y dentro del programa 211N, “Pensiones de las Clases Pasivas”, una dotación de 2.271,73 millones de euros, bajo el concepto

²² Extraído del Boletín Oficial de Estado, número 1140, pág. 44372, de 12 de junio de 2013, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/12/pdfs/BOE-A-2013-6295.pdf>

²³ Extraído del Boletín Oficial de Estado, número 179, pág. 55043, de 27 de julio de 2013, disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2013/07/27/pdfs/BOE-A-2013-8188.pdf>

de “Pensiones a funcionarios, de carácter militar”, y otra de 1.081,24 millones de euros bajo el concepto de “Pensiones a familias, de carácter militar”.

- Dentro de la sección 07, “Clases Pasivas”, y dentro del programa 2110, “Otras pensiones y prestaciones de clases pasivas”, una dotación de 1,74 millones de euros, bajo el concepto de “Otras pensiones o indemnizaciones militares”.
- Dentro de la sección 31, “Gastos de diversos ministerios”, y dentro del programa 929M, “Imprevistos y funciones no clasificadas” una dotación de 549,18 millones de euros al ISFAS.

De esta forma, se construye la tabla siguiente, tabla 5, que proporciona una visión más aproximada de la realidad del gasto en Defensa en España.

Tabla 5: Presupuesto total en Defensa según definición OTAN.

(en miles de €)

Programas	Total
Presupuestos consolidado inicial Ministerio de Defensa y OO.AA.	6.913.657,66
Partidas Extraordinarias	
Operaciones de ejecución del PGE (abril 2013)	582.354,00
122B Programas especiales de modernización	877.334,60
TOTAL PARTIDAS EXTRAORDINARIAS	1.459.688,60
TOTAL MINISTERIO DE DEFENSA Y OO.AA.	8.373.346,26
Sección 7: Clases Pasivas	
211N Pensiones de las clases pasivas (a funcionarios militares)	2.271.730,00
211N Pensiones de las clases pasivas (a familias de militares)	1.081.024,00
211O Otras pensiones y prestaciones (a militares)	1.074,00
TOTAL CLASES PASIVAS	3.353.828,00
Sección 31: Gastos de diversos ministerios	
929M Imprevistos y funciones no clasificadas (ISFAS)	549.018,00
TOTAL GASTOS DIVERSOS MINISTERIOS	549.018,00
TOTAL ADICIONAL	3.902.846,00
TOTAL PRESUPUESTO SEGÚN OTAN	12.276.192,26

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

Obtenida esta tabla, es necesario señalar dos aspectos de fundamental interés que incidirán de forma sustancial en el posterior estudio de los presupuestos:

- El primero tiene que ver con la asignación de créditos extraordinarios, en especial para el programa 122B, que viene realizándose en los últimos años y que no aparece en el presupuesto consolidado inicial. Para el año 2013 esta asignación extraordinaria alcanza los 1.459,68 millones de euros, un 21% del presupuesto inicial del Ministerio de Defensa.

- El segundo está relacionado con las partidas asignadas a “Clases Pasivas”, que sufragan las pensiones militares, y otras partidas enmarcadas en “Gastos de diversos ministerios”, asignadas al ISFAS, que alcanzan 3.902,85 millones de euros. Si bien estas partidas presupuestarias no están atribuidas al Ministerio de Defensa si deberían engrosar los gastos en Defensa en España según la definición de la OTAN, y constituirían un 32% del gasto total en Defensa.

A esta dotación deberían agregarse los gastos que se ocasionen con motivo de la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, OMP, que el año 2012 alcanzó un importe próximo a los 753 millones de euros.

De esta forma se obtiene una aproximación más exacta al esfuerzo en Defensa realizado, y que se situaría en torno al 1,18%, alcanzando el 1,25% del PIB, si se suponen los mismos gastos que el año 2012 con motivo de la participación en OMP.

3.4. El presupuesto de Defensa de 2014

El pasado 30 de septiembre, y mientras se redactaba este trabajo, ha sido presentado a las Cortes Generales el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

Dicho proyecto es la continuación de los presupuestos del 2013, manteniendo como principal objetivo contribuir a la reconducción de la situación financiera del país manteniendo las capacidades operativas mínimas e imprescindibles de las Fuerzas Armadas para cumplimentar las misiones y ejecutar los compromisos adquiridos, así como las principales líneas de actuación.

En dicho proyecto, al Ministerio de Defensa se le asignan en su presupuesto no financiero unos créditos iniciales de 5.742 millones de €, presentando una disminución del 3,22% respecto a los 5934,17 millones de € del 2013, en línea con el esfuerzo que se está llevando a cabo para reducir el déficit público y estructural²⁴.

Los aspectos más destacables del mismo son:

- Una reducción en la dotación del capítulo 1, Gastos de personal, del 1,8% respecto al 2013, que va ligada a la reducción de efectivos, prevista en unos 3200, y que establece el límite máximo en 79.000 efectivos de tropa y marinería, 1000 menos que en el 2013. Aún así, este capítulo supone un 76,9% del presupuesto, manteniendo el gran desequilibrio en el mismo.

²⁴ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa (2013).

- Una reducción en la dotación del capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, del 7,77% respecto al 2013, reduciendo aquellas partidas con menos impacto operativo al tiempo que se protegen al máximo partidas como las de combustible.
- Una reducción en la dotación del capítulo 6, Inversiones reales, del 8,43% respecto al 2013. Respecto a los Programas Especiales de Modernización, al igual que en el año 2013, los presupuestos iniciales solo incluyen lo necesario para cubrir los gastos administrativos de los diferentes programas y las distintas agencias internacionales que los gestionan.

3.5. Análisis de la evolución del presupuesto de Defensa

Una vez expuesta la estructura del presupuesto de Defensa, se presentará a continuación los datos correspondientes a la evolución del presupuesto consolidado inicial de gastos y del presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa, los datos relativos al Producto Interior Bruto, las variaciones de los mismos y el esfuerzo en Defensa, esto es, el ratio entre dicho presupuesto y el PIB, a lo largo del período comprendido entre 1980 y 2013.

Todas estas cifras han sido deflactadas para representar millones de euros constantes del año 2013, pues permite su comparación para un mejor análisis de dicha evolución.

Tabla 6: Evolución del presupuesto inicial y definitivo del Ministerio de Defensa y comparación con el PIB.

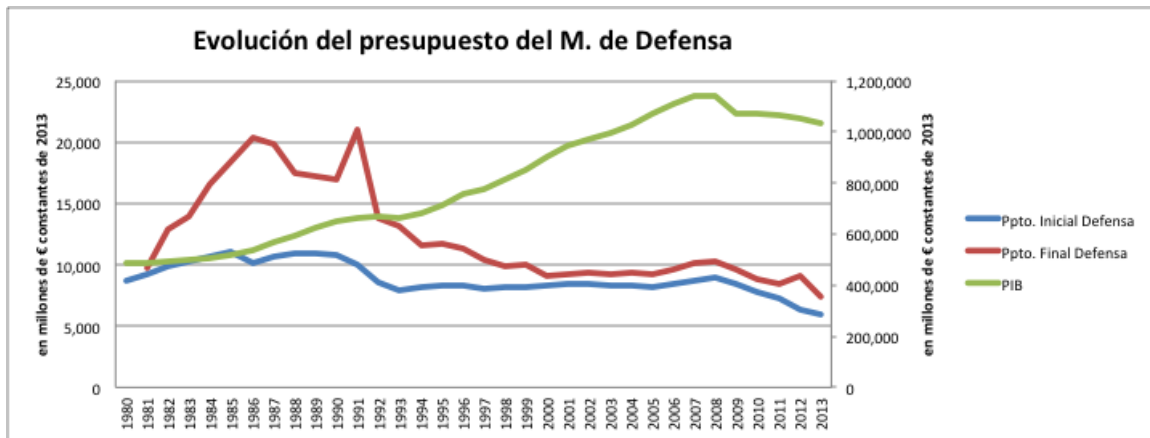
(en millones de € constantes de 2013)

AÑO	Ppto. Inicial Defensa	Δ%	Ppto. Final Defensa	Δ%	PIB	Δ%	% Ppto Inicial Def./PIB	% Ppto Final Def./PIB
1980	8.764				485.642		1,80%	
1981	9.196	4,93%	9.805		484.989	-0,13%	1,90%	2,02%
1982	9.819	6,77%	12.842	30,97%	491.034	1,25%	2,00%	2,62%
1983	10.257	4,46%	13.998	9,00%	499.734	1,77%	2,05%	2,80%
1984	10.693	4,25%	16.589	18,51%	508.646	1,78%	2,10%	3,26%
1985	11.018	3,04%			520.451	2,32%	2,12%	
1986	10.136	-8,01%	20.372		537.388	3,25%	1,89%	3,79%
1987	10.675	5,32%	19.863	-2,50%	567.198	5,55%	1,88%	3,50%
1988	10.907	2,17%	17.542	-11,69%	596.091	5,09%	1,83%	2,94%
1989	10.951	0,40%	17.167	-2,14%	624.868	4,83%	1,75%	2,75%
1990	10.859	-0,84%	16.933	-1,36%	648.507	3,78%	1,67%	2,61%
1991	10.013	-7,79%	21.014	24,10%	665.002	2,54%	1,51%	3,16%
1992	8.592	-14,19%	13.865	-34,02%	671.189	0,93%	1,28%	2,07%
1993	7.924	-7,77%	13.109	-5,45%	664.266	-1,03%	1,19%	1,97%
1994	8.109	2,33%	11.581	-11,66%	680.095	2,38%	1,19%	1,70%
1995	8.313	2,52%	11.703	1,05%	713.882	4,97%	1,16%	1,64%
1996	8.313	0,00%	11.276	-3,65%	756.424	5,96%	1,10%	1,49%
1997	8.068	-2,95%	10.361	-8,11%	777.527	2,79%	1,04%	1,33%
1998	8.128	0,74%	9.938	-4,08%	813.030	4,57%	1,00%	1,22%
1999	8.203	0,92%	10.030	0,93%	852.837	4,90%	0,96%	1,18%
2000	8.314	1,35%	9.152	-8,75%	903.112	5,90%	0,92%	1,01%
2001	8.398	1,01%	9.265	1,23%	942.800	4,39%	0,89%	0,98%
2002	8.405	0,08%	9.396	1,41%	969.324	2,81%	0,87%	0,97%
2003	8.258	-1,75%	9.216	-1,92%	997.748	2,93%	0,83%	0,92%
2004	8.256	-0,02%	9.316	1,09%	1.029.189	3,15%	0,80%	0,91%
2005	8.227	-0,35%	9.288	-0,30%	1.069.474	3,91%	0,77%	0,87%
2006	8.373	1,77%	9.676	4,18%	1.111.156	3,90%	0,75%	0,87%
2007	8.733	4,30%	10.129	4,68%	1.142.494	2,82%	0,76%	0,89%
2008	8.917	2,11%	10.299	1,68%	1.141.911	-0,05%	0,78%	0,90%
2009	8.464	-5,08%	9.580	-6,98%	1.074.224	-5,93%	0,79%	0,89%
2010	7.842	-7,35%	8.881	-7,30%	1.071.353	-0,27%	0,73%	0,83%
2011	7.264	-7,37%	8.426	-5,12%	1.066.749	-0,43%	0,68%	0,79%
2012	6.323	-12,95%	9.064	7,57%	1.050.550	-1,52%	0,60%	0,86%
2013	5.937	-6,10%	7.396	-18,40%	1.035.857	-1,40%	0,57%	0,71%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa

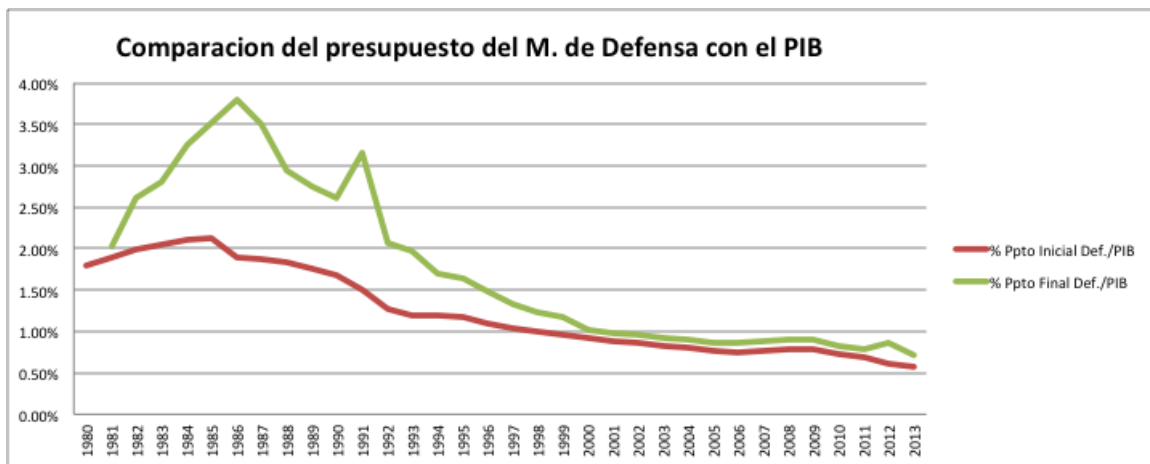
A partir de los datos de esta tabla, se obtienen los dos gráficos siguientes, donde se representa la evolución de los presupuestos consolidado inicial y definitivo del Ministerio de Defensa a lo largo de dicho periodo, así como la relación entre dicho presupuesto y el PIB, gráficos 3 y 4.

Gráfico 3: Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

Gráfico 4: Comparación del presupuesto del Ministerio de Defensa con el PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

A la vista de las anteriores gráficas, y como primera conclusión que debe extraerse, se puede afirmar que los presupuestos del Ministerio de Defensa son independientes de la evolución del PIB nacional, es decir, independientes del ciclo económico, no existiendo una correlación entre el aumento experimentado en los últimos 30 años en el PIB y el presupuesto de Defensa.

De esta forma, mientras el PIB experimenta un crecimiento prácticamente ininterrumpido hasta el comienzo de la crisis económica, duplicando los valores alcanzados en los años 80, en una etapa de crecimiento sin parangón, el presupuesto inicial de Defensa, tras sufrir un aumento en términos absolutos en la década de los 80, superando en algunos años los 10.000 millones de € constantes de 2013, experimenta a partir del año 1991, caída del muro de Berlín y fin de la Guerra Fría, una reducción que lo sitúa hasta el comienzo de la crisis próximo a los 8.000 millones de €.

Este hecho se traduce en una reducción continua en el esfuerzo inicial en Defensa desde el año 1986, donde por primera vez se sitúa por debajo del 2% recomendado por la OTAN, y que desde 1999 se reduce por debajo del 1%, tendencia decreciente que ha sido compensada de forma puntual con ampliaciones de capital en forma de partidas extraordinarias, fundamentalmente para hacer frente a los pagos de los grandes sistemas de armas adquiridos en los años 80, dándose casos, como son los años 1986, 1987 y 1991, donde el presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa duplicaba el presupuesto inicial.

Haciendo un ejercicio de prospectiva se puede, con cierta seguridad, realizar una estimación de la evolución de los presupuestos de Defensa, asegurando que, a menos que la situación de seguridad en España cambie drásticamente debido a la materialización de una amenaza latente o la aparición de una nueva, dichos presupuestos se encontrarán próximos a ese 1% del PIB en el futuro próximo.

A continuación, y para facilitar el análisis en profundidad de la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa, y en especial de las diferencias entre el presupuesto inicial y el definitivo del Ministerio de Defensa, se presentan los datos correspondientes a la evolución de los distintos capítulos, centrándose dicho análisis en las partidas más importantes, que se corresponden con los gastos de personal, los gastos corrientes y las inversiones reales, obteniéndose las tablas 7 y 8 y los correspondientes gráficos 5 y 6.

Tabla 7: Evolución del Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por capítulos.

(en millones de € constantes de 2013)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	4.895	4.987	4.979	5.277	5.140	5.343	5.181	5.224	5.175	5.055
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.428	1.287	1.484	1.780	1.734	1.648	1.480	1.515	1.460	1.453
CAP 3: GASTOS FINANCIEROS										
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	46	45	43	44	59	45	56	67	78	81
CAP 6: INVERSIONES REALES	2.285	2.507	2.973	2.957	3.554	3.783	3.162	3.687	4.107	4.270
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	107	122	122	124	138	137	199	128	82	87
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	8.761	8.948	9.601	10.181	10.623	10.955	10.078	10.620	10.902	10.945
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	2	2	2	4	4	3	4	4	5	6
CAP 9: PASIVOS FINANCIEROS	0	245	216	72	65	60	54	51	0	0
OTROS	156	415	383	243	265	244	313	249	165	173
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL M. DEFENSA	8.764	9.196	9.819	10.257	10.693	11.018	10.136	10.675	10.907	10.951

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	5.339	5.294	4.537	4.343	4.325	4.445	4.445	4.562	4.673	4.777
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.557	1.265	1.378	1.235	1.270	1.267	1.266	1.144	1.140	1.144
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101	123	100	142	105	131	131	108	114	135
CAP 6: INVERSIONES REALES	3.747	3.181	2.471	2.104	2.323	2.388	2.388	2.181	2.128	2.077
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	110	145	100	94	82	78	78	69	69	67
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	10.854	10.007	8.586	7.919	8.104	8.309	8.308	8.064	8.125	8.200
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4
OTROS	216	273	206	242	191	213	213	181	187	205
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL M. DEFENSA	10.859	10.013	8.592	7.924	8.109	8.313	8.312	8.068	8.128	8.203

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	4.834	4.900	4.875	4.769	4.711	4.596	4.755	5.007	5.183	5.176
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.143	1.131	1.073	1.066	1.077	1.142	1.127	1.137	1.127	1.075
CAP 3: GASTOS FINANCIEROS	0	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101	109	243	253	272	296	304	343	357	356
CAP 6: INVERSIONES REALES	2.167	2.191	2.136	2.077	2.100	2.093	2.084	2.137	2.140	1.777
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	66	63	72	89	93	96	99	105	107	77
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	8.311	8.395	8.401	8.254	8.253	8.224	8.370	8.730	8.914	8.461
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
OTROS	170	176	321	346	368	396	407	452	467	436
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL M. DEFENSA	8.314	8.398	8.405	8.258	8.256	8.227	8.373	8.733	8.917	8.464

	2010	2011	2012	2013
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	5.137	4.839	4.641	4.504
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.063	1.024	871	740
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	341	320	128	182
CAP 6: INVERSIONES REALES	1.225	1.020	655	485
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	72	58	25	23
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	7.839	7.261	6.320	5.934
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	2	3	3	3
OTROS	416	381	156	208
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL M. DEFENSA	7.841	7.264	6.323	5.937

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa

Tabla 8: Evolución del Presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa por capítulos.

(en millones de € constantes de 2013)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL		5.140	5.578	5.306	5.247		5.344	5.373	5.207	5.453
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.		1.500	1.842	1.958	2.124		2.352	2.273	1.965	1.984
CAP 3: GASTOS FINANCIEROS										13
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES		47	55	46	62		56	68	74	81
CAP 6: INVERSIONES REALES		2.742	3.589	3.477	4.116		4.053	4.718	4.372	4.249
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		129	147	151	155		144	117	85	96
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO		9.557	11.210	10.938	11.705		11.950	12.548	11.703	11.876
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS		3	2	5	5		5	5	5	8
CAP 9: PASIVOS FINANCIEROS		245	94	72	65		54			
OTROS		423	297	274	287		260	189	165	198
TOTAL PRESUPUESTO FINAL M. DEFENSA		9.805	11.306	11.015	11.774		12.009	12.553	11.709	11.884

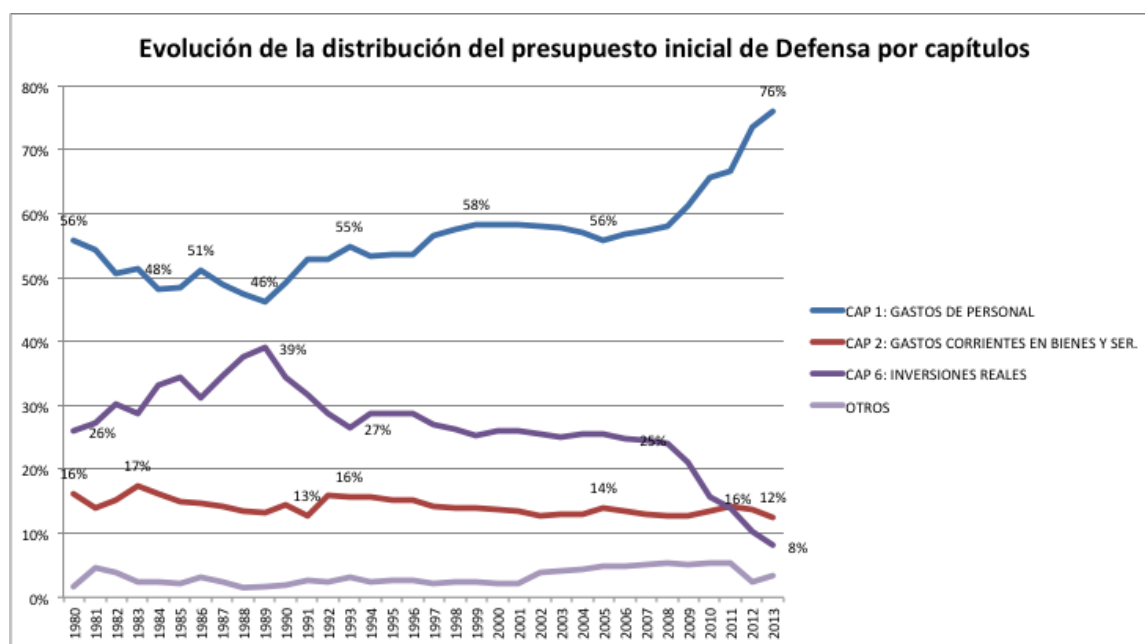
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	5.479	5.491	4.680	4.465	4.351	4.550	4.694	4.581	4.639	4.799
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.941	1.606	1.749	1.799	1.561	1.550	1.670	1.487	1.512	1.575
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	93	135	101	133	107	122	124	103	108	120
CAP 6: INVERSIONES REALES	3.525	6.777	2.827	2.771	2.378	2.532	2.473	2.350	2.077	2.010
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	98	123	194	120	78	73	72	62	61	58
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	11.136	14.132	9.551	9.288	8.475	8.827	9.032	8.584	8.397	8.562
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	6	9	13	12	13	11	11	10	12	11
OTROS	197	267	308	265	198	206	207	176	180	189
TOTAL PRESUPUESTO FINAL M. DEFENSA	11.142	14.141	9.564	9.300	8.488	8.838	9.044	8.594	8.408	8.573

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	4.854	4.884	4.805	4.685	4.634	4.599	4.811	4.984	5.038	5.122
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	1.637	1.654	1.721	1.763	1.770	1.492	1.907	2.006	2.072	2.029
CAP 3: GASTOS FINANCIEROS	1	0	2	1						
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	93	109	243	260	271	270	307	349	391	376
CAP 6: INVERSIONES REALES	2.193	2.543	2.544	2.400	2.539	2.137	2.533	2.672	2.659	1.936
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	70	63	72	90	93	83	109	110	130	107
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	8.848	9.253	9.386	9.200	9.307	8.582	9.668	10.121	10.290	9.570
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	9	11	11	16	10	8	8	8	9	10
OTROS	173	184	326	368	373	362	425	467	530	493
TOTAL PRESUPUESTO FINAL M. DEFENSA	8.857	9.265	9.396	9.216	9.316	8.590	9.676	10.129	10.299	9.580

	2010	2011	2012
CAP 1: GASTOS DE PERSONAL	5.100	4.921	4.765
CAP 2: GASTOS CORRIENTES BIENES Y SER.	2.016	1.490	1.260
CAP 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	365	353	128
CAP 6: INVERSIONES REALES	1.317	1.593	2.885
CAP 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	73	58	25
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	8.871	8.415	9.064
CAP 8: ACTIVOS FINANCIEROS	10	11	12
OTROS	416	381	156
TOTAL PRESUPUESTO FINAL M. DEFENSA	7.841	7.264	6.323

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

Gráfico 5: Evolución del Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por capítulos.



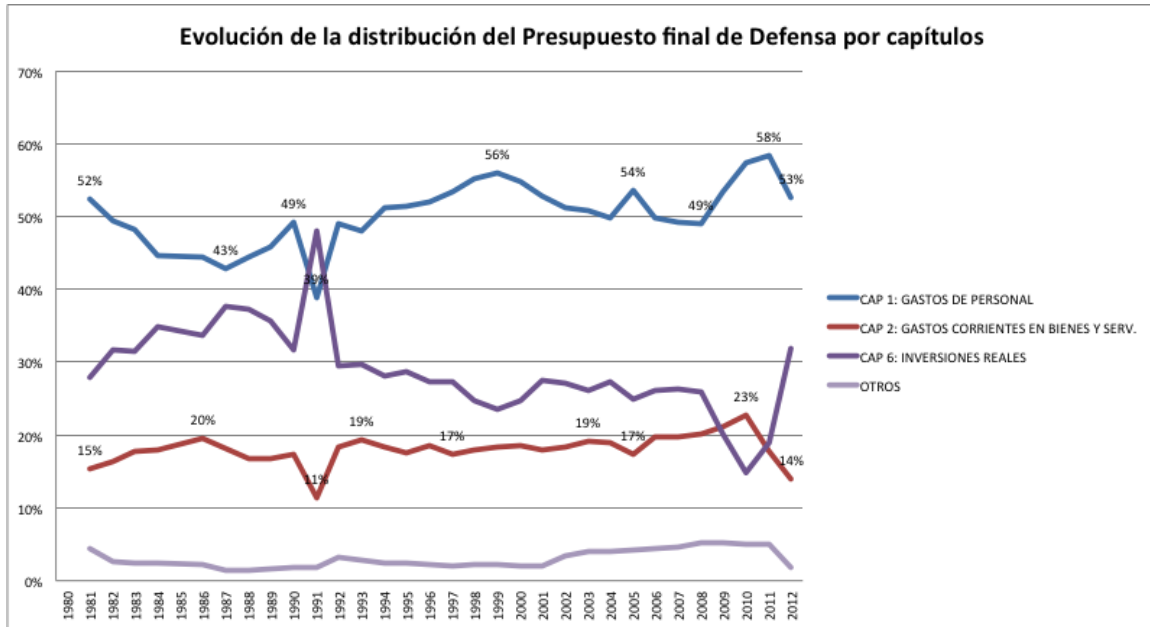
Fuente: Elaboración propia a partir de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

Se puede observar en el gráfico 5 que existe una preocupante tendencia al desequilibrio entre los créditos iniciales del capítulo 1, Gastos de personal, frente a los del capítulo 6, Inversiones reales, mientras que los créditos asignados al capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, se mantienen más o menos constantes en el tiempo.

Dicha tendencia se agudiza con el comienzo de la crisis en el año 2008, alcanzándose unas distribuciones difícilmente sostenibles, en las que el 76% del presupuesto inicial del Ministerio de Defensa es para gastos de personal.

No obstante, y como puede verse en el gráfico 6, a continuación, dicha tendencia es corregida en parte gracias a las partidas extraordinarias del presupuesto, y que permiten un aumento de los créditos asignados al Capítulo 6, donde se encuentran los fundamentalmente los programas 122A y 122B, que sostienen el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas.

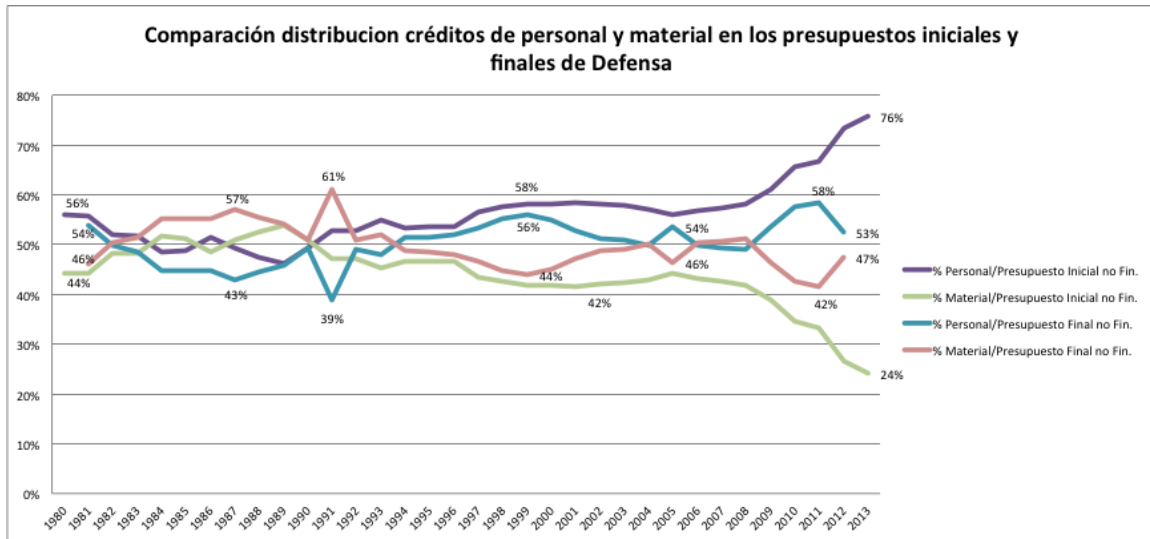
Gráfico 6: Evolución del Presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa por capítulos.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

Así en el gráfico 7 se muestra la evolución que se ha producido en la distribución de los créditos asignados a las partidas de personal y material, tanto en el presupuesto inicial de Defensa como en el definitivo, siempre sobre el presupuesto no financiero. Los datos han sido deflactados para representar millones de euros constantes del año 2013.

Gráfico 7: Comparación distribución créditos de personal y material en los presupuestos no financieros iniciales y definitivos de Defensa.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013). Secretaría de Estado de Defensa.

Como se puede observar, existe una preocupante tendencia a mantener un reparto desequilibrado entre las partidas de personal y material, al menos en lo que respecta a los presupuestos iniciales, donde diversos autores sugieren que el equilibrio debería estar próximo al 50% entre ambos conceptos.

Es cierto, no obstante, que las ampliaciones de capital que se producen a lo largo del ejercicio presupuestario vienen a suplir esta carencia inicial, consiguiendo al menos hasta la fecha mantener cierto equilibrio entre ambos gastos, como puede verse en el gráfico 5.

Así, pueden observarse dos tendencias consolidadas en el presupuesto del Ministerio de Defensa:

- La tendencia decreciente en el presupuesto inicial desde los años 80 y que tiende a estabilizarse hasta la crisis del 2008, donde sufre un nuevo recorte, lo que en términos relativos al PIB se traduce en un esfuerzo en Defensa con tendencia decreciente desde finales de los años 80, y que se puede situar por debajo del 1,2% del PIB desde finales de los años 90, dependiendo de las fuentes, y que incluyendo las partidas no atribuidas al Ministerio de Defensa, pero que sí deberían contar ateniéndonos a la definición OTAN, no llegarían al 1,5% del PIB, frente a la recomendación de esta organización del 2% del PIB.
- La tendencia a la financiación con partidas extraordinarias de los programas de modernización, y que implica que los créditos para las nuevas adquisiciones no estén contemplados en los presupuestos iniciales, aún cuando el calendario de

pagos sea conocido, hecho que ocurre en estos momentos con los Programas Especiales de Armamento (PEAs) y sobre los que se incidirá más adelante.

3.6. Los Programas Especiales de Armamento

Un elemento clave en el proceso de transformación en que están inmersas nuestras Fuerzas Armadas ha sido la modernización, mediante la adquisición de nuevos sistemas de armas y que paralelamente ha desarrollado la capacidad industrial y tecnológica nacional.

Estas adquisiciones, agrupadas en el capítulo 6, Inversiones reales, se recogen fundamentalmente en dos programas, que se denominan “Programas de Modernización”, 122A, y “Programas Especiales de Modernización”, 122B, y que junto que al que atiende los gastos de sostenimiento de los sistemas adquiridos, en particular el mantenimiento y la adquisición de los repuestos necesarios para su operación, “Apoyo Logístico”, 122N, ocupan la práctica totalidad del capítulo.

Estos Programas Especiales de Armamento, adquiridos desde finales de los 90, deben la denominación a su complejidad, impacto tecnológico y repercusión operativa, así como sus largos periodos de definición y ejecución y los recursos financieros que involucran. Es por esta última característica por lo que utilizan un mecanismo de prefinanciación privilegiada, basado en el modelo alemán, debido a los elevados costes, inasumibles en su día por Defensa, y la ausencia de una capacidad industrial nacional.

Dicho mecanismo consiste en la suscripción de acuerdos entre los Ministerios de Defensa y de Industria, previos al arranque del programa, por los que se formaliza su voluntad conjunta de desarrollar una adquisición a la que se le dotará de prefinanciación en el marco de un apoyo a la consolidación del sector de la industria de defensa y la innovación tecnológica.

Por dichos acuerdos el Ministerio de Industria concede anticipos reintegrables, a tipo cero, a los contratistas principales, que se imputan al capítulo 8 de su presupuesto, Activos financieros, dentro de la función 46, I+D, debido al elevado contenido tecnológico del programa.

Los contratistas principales pueden iniciar, de este modo sin coste financiero, la ejecución del programa, generalmente iniciando fases de I+D que en muchas ocasiones son transferencias basadas en desarrollos e innovaciones tecnológicas procedentes de otros países.

A medida que se entregan los sistemas de armas, según un calendario previamente definido, el Ministerio de Defensa paga las adquisiciones al contratista principal con cargo a su capítulo 6, Inversiones reales, lo que permite a las empresas adjudicatarias devolver los anticipos al Tesoro Público.

En el caso actual, el Ministerio de Industria concedió anticipos reintegrables de 14.000 millones de € en el periodo 1998-2012 para el desarrollo de 19 programas a los contratistas principales, General Dynamics-Santa Bárbara Sistemas para el Ejército de Tierra, Navantia para la Armada y el conglomerado EADS para el Ejército del Aire.

Por su parte, el Ministerio de Defensa se comprometió a pagar las adquisiciones de los sistemas de armas según los calendarios de entrega, 23.963 millones de €, principalmente en el periodo 2012-2025.

Tabla 9: Programas Especiales de Modernización.

(en millones de € corrientes)

Programa	Importe contractual	Importe actualizado (2010)
Fragatas F-100	1.683	1.810
Aviones EF-2000 (Eurofighter)	9.255	11.718
Carros LEOPARDO	1.910	2.399
Aviones A-400	3.453	5.493
Submarinos S-80	1.756	2.212
Buque Proyección Estratégica	360	462
Helicópteros de Combate TIGRE	1.274	1.580
Vehículos PIZARRO (2a Serie)	708	845
Misil IRIS-T	247	291
Fragata F-105	750	834
Buques de Acción Marítima (BAM)	352	488
Buque de Aprovisionamiento en Combate	213	236
Misil SPIKE-LR	324	356
Helicópteros NH-90	1.260	2.463
Misil ALAD (TAURUS)	57	60
Obús REMA 155/52 SIAC	181	200
Helicóptero Medio UME	76	80
Avión Apagafuegos UME	44	41
Nodos CIS desplegables	60	61
TOTAL	23.963	31.629

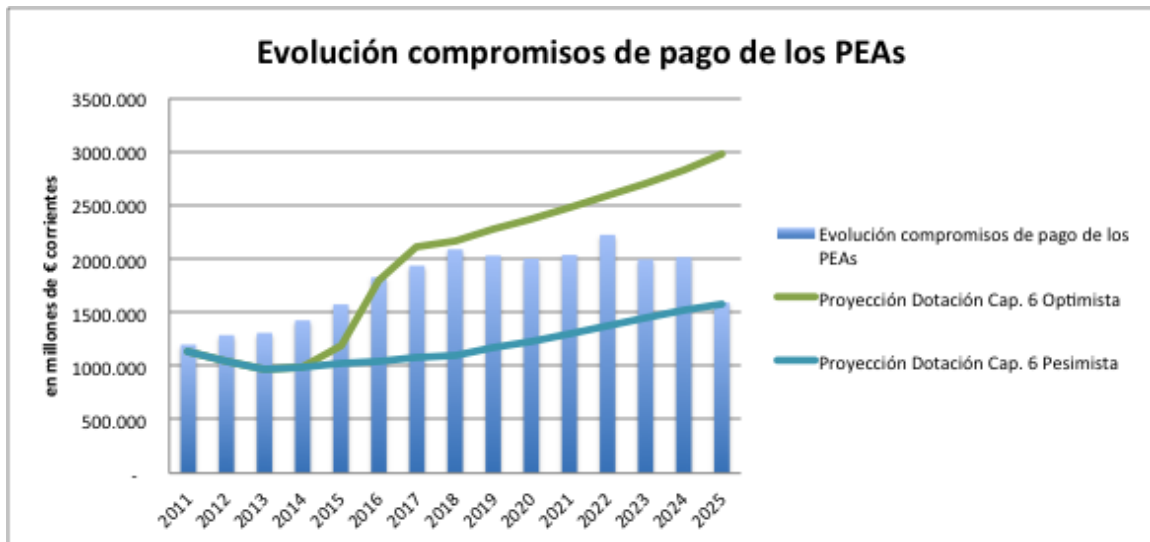
Fuente: Extraído de la Evaluación de los Programas Especiales de Armamento. Secretaría de Estado de Defensa, pág. 8.

Debe señalarse llegados a este punto que, debido al largo período de ejecución de los PEAs, estos pueden sufrir variaciones respecto a los valores iniciales, y que en este caso dichas desviaciones suponen una proyección de costes del total de los PEAs que se sitúa en una horquilla entre los 31.284 y los 36.876 millones de €.

Partiendo del calendario de los compromisos de pago anuales de los PEAs, que se sitúan en el año 2013 en los 1.300 millones de € aumentando hasta mantenerse alrededor de los 2.000 millones de € en el periodo comprendido entre los años 2018 a 2025, a lo que hay que añadir los compromisos asociados a sufragar otros procesos de modernización prioritarios sujetos al programa 122A, y los necesarios para garantizar el sostenimiento de los equipos existentes, programa 122N, que presenta un déficit crónico con una insuficiencia que se agravará a medida que se entreguen los nuevos sistemas de armas adquiridos con los PEAs,

el Ministerio de Defensa se enfrenta a un compromiso de gasto promedio que ronda los 3.500 millones de € para el periodo 2013 a 2025, a todas luces muy superior a la proyección optimista de recuperación y crecimiento de la asignación presupuestaria para dicho capítulo que realizó la Secretaria de Estado de Defensa en 2011²⁵.

Gráfico 8: Evolución de compromisos de pago de los PEAs.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación de los Programas Especiales de Armamento. Secretaria de Estado de Defensa.

Las conclusiones de la Secretaria de Estado de Defensa en su informe fueron rotundas:

- El Ministerio de Defensa no tiene la suficiente capacidad financiera para hacer frente en el presente y en el futuro a las obligaciones contraídas con el nivel de recursos de que está dotado estructuralmente.
- No solo resultará muy difícil el adecuado mantenimiento de los sistemas adquiridos, sino que hará imposible afrontar nuevas adquisiciones en los próximos 20 años.
- La insuficiencia presupuestaria del Ministerio de Defensa no está directamente relacionada con la crisis económica actual.

²⁵ Véase el documento "Evaluación de los Programas Especiales de Armamento" (2011).

3.6.1. Futuro de los Programas Especiales de Armamento

Las declaraciones del Secretario de Defensa, Pedro Argüelles, en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados del pasado 24 de mayo, situaban el importe a pagar en 29.494 millones de € tras las negociaciones emprendidas con las empresas adjudicatarias con el objetivo de la reconducción de los PEAs “...reduciendo los compromisos de pagos asociados, modulando el impacto en déficit de estos programas, y diseñando un escenario de recuperación que abra la puerta a la posibilidad de abordar nuevos programas y ofrezca un escenario de optimismo para la industria de Defensa.”²⁶

Entre los principales puntos de esa renegociación se contempla la reducción de 14 aviones de combate “Eurofighter”, 23 helicópteros NH-90 y 73 vehículos “Pizarro”, además de la posible venta de unidades a terceros países, como podría ser el caso de 13 aviones de transporte militar A-400 o algunos helicópteros “Tigre”²⁷.

Estas declaraciones proporcionaban indicios sobre las acciones que se estaban estudiando para dar solución al problema y que incluían el aplazamiento de los pagos y entregas, la reconducción de los PEAs, con medidas que abarcarían la cancelación de programas, la reducción de series de producción y la venta a terceros, incrementos en el presupuesto del capítulo 6 y la condonación de la deuda.

En su última comparecencia en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados del pasado 7 de octubre, se produjo un giro que apuntaba hacia la condonación de dicha deuda cuando el Secretario de Defensa manifestó que “lo que falta por financiar en los Programas Especiales de Armamento, que no son más que unos 8.000 millones de €, se repartirá a razón de unos 800 millones al año...”²⁸

De esta forma, de ese monto cercano a los 30.000 millones de €, Defensa ya habría abonado unos 7.000 millones de €, los 15.000 millones de € prefinanciados por Industria serían condonados, si bien no se hace mención expresa a dicha condonación, y faltarían esos 8.000 millones de € que Defensa afrontaría en 10 años.

²⁶ Véase “Defensa recorta 3.850 millones en nueve Programas Especiales de Armamento”, aparecida en ABC el 23 de mayo y disponible en <http://www.abc.es/espana/20130523/abci-embargado-hasta-oooras-201305231340.html>, última consulta 13 de noviembre de 2013.

²⁷ Véase “Defensa rebaja la factura de programas de armamento recortando pedidos que afectan al A400M”, aparecida en Europapress el 23 de mayo y disponible <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-defensa-rebaja-3850-millones-factura-programas-armamento-recortando-pedidos-afectan-a400m-20130523171224.html>, última consulta 13 de noviembre de 2013.

²⁸ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa (2013).

4. ÚLTIMAS TENDENCIAS EN EL GASTO INTERNACIONAL

De acuerdo a las cifras manejadas por el Instituto para la Investigación de la Paz Internacional de Estocolmo, SIPRI²⁹, en el pasado año 2012 se produjo una reducción en el gasto de defensa mundial.

Aunque la caída fue solo de un 0,5%, y los gastos en el año 2012 siguen siendo superiores al máximo alcanzado al final de la Guerra Fría en términos reales, esta ha sido la primera caída desde el año 1998, pudiendo indicar un cambio de tendencia.

Dicha reducción global ha sido producida, además de por la continua retirada de tropas de Afganistán, por los recortes en los países occidentales, a medida que los efectos de la crisis financiera se trasladaba a los presupuestos generales, encabezados por EE.UU. y seguidos en la mayor parte de los países de Europa, si bien se observa una tendencia alcista en países en vías de desarrollo y en los del este de Europa, en especial Rusia.

Analizando la evolución del esfuerzo en Defensa desde 1988, se puede observar un clara tendencia tanto en EE.UU. como en los países europeos hacia la baja, donde el gasto en Defensa no ha acompañado el importante incremento del PIB experimentado.

Centrándonos en los países miembros de la OTAN, puede observarse que el compromiso establecido por ésta de fijar un mínimo del 2% del PIB de gasto en Defensa solo ha sido respetado por Francia, Reino Unido, Grecia y Albania.

Ahondando en la cuestión, si analizamos el esfuerzo comparado de cada país en relación a su capacidad económica, esto es, comparando la aportación de cada país al gasto de la OTAN frente a su porcentaje respecto al PIB total de la Alianza, se pone de manifiesto que EE.UU. contribuye por encima del 75%, dejando el restante a Europa y con una tendencia a disminuir su aportación.

Este hecho ha provocado referencias a la existencia cada vez mayor de un desequilibrio entre los dos pilares de la Alianza, el americano y el europeo, donde los primeros soportarían el peso del sacrificio económico mientras estos últimos se beneficiarían de su pertenencia a la OTAN para cubrir sus carencias militares, hecho que se puso de manifiesto en la operación en Libia, donde, a pesar de afectar directamente a los intereses europeos, participaron menos de la mitad de los países europeos de la OTAN y se observó carencias en capacidades fundamentales como control aéreo, reabastecimiento en vuelo, munición guiada, etc.³⁰

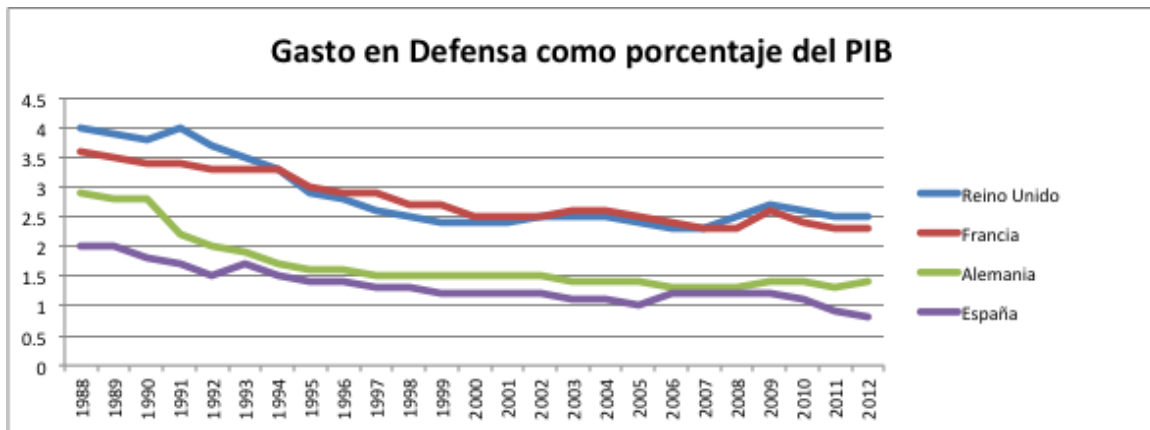
Queda por concretar como afectará a dicho vínculo trasatlántico el giro anunciado en los próximos años del esfuerzo militar americano hacia el escenario Asia-Pacífico.

²⁹ Por sus siglas en inglés "Stockholm International Peace Research Institute".

³⁰ Declaraciones del Secretario de Defensa americano, Robert M. Gates, en su despedida de la OTAN en Bruselas en junio de 2011.

Centrándonos en el caso europeo, en los últimos 25 años el esfuerzo europeo en Defensa ha ido decreciendo, alcanzándose en la actualidad valores inferiores en aproximadamente un 30% a los de finales de los 80, como puede verse en el gráfico a continuación.

Gráfico 9: Gasto en Defensa como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIPRI Military Expenditure Database.

Centrándonos en la evolución posterior a la crisis, 20 de los 37 países redujeron su gasto en defensa en más de un diez por ciento en términos reales entre los años 2008 y 2012, si bien las tres potencias con mayores presupuestos en Defensa no siguieron dicha tendencia, con un recorte en el Reino Unido del 5,2%, en Francia del 3,8%, y un incremento en Alemania del 2,6%³¹.

Las dinámicas comunes en el entorno europeo a estos recortes consisten en una reducción en el número de efectivos, destacando el caso alemán con una reducción próxima al 25%, de los 270.000 tras la reunificación a los 185.000 planificados una vez realizada la completa profesionalización de su ejército; el desmantelamiento de grandes sistemas de armas antes incluso de alcanzar el fin de su vida útil, incluso aunque impliquen la pérdida de importantes capacidades militares, como el portaaviones británico HMS “Ark Royal”; y la reducción en el número de unidades de los sistemas de armas de nueva adquisición, como el EF2000 y el A400.

Pérez Munielo (2013) sostiene que, de continuar con el proceso de desmilitarización y de reducción de capacidades militares que se está realizando, a Europa le resultará difícil mantener su influencia en el mundo, y que únicamente la mantendrán Francia y el Reino Unido, debido a su carácter de potencias nucleares y sus puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, naciones éstas que como se vio en el gráfico anterior sí mantienen sus respectivos esfuerzos en Defensa por encima del 2% del PIB.

Frente a esta situación, se ha dado un nuevo impulso a la cooperación militar, ante la imposibilidad de ningún estado europeo de sufragar los gastos que mantengan todas las

³¹ Extraído de “Trends in World military expenditure” (2013).

capacidades militares necesarias en respuesta al enorme espectro de amenazas tanto convencionales como no convencionales a las que se enfrentan, fomentando la acción combinada con iniciativas como el Mando Europeo de Transporte Aéreo, EATC, por sus siglas en inglés.

Un ejemplo a seguir en la gestión realizada de los recortes en materia de Defensa ha sido el del Reino Unido, que ha seguido las directrices marcadas en su Estrategia Nacional de Seguridad, que enfatiza la necesidad de mantener la seguridad del Estado en un contexto de incertidumbre y el papel que el Reino Unido quiere ejercer en el mundo actual.

En ella se identifican y priorizan los riesgos y amenazas a los que se enfrenta el Reino Unido, estableciendo tres prioridades, siendo las de mayor prioridad las que a continuación se detallan, a saber:

- Terrorismo internacional.
- Ataques en el ciberespacio.
- Catástrofes naturales.
- Crisis internacionales que pudieran provocar la intervención del Reino Unido o sus aliados.

Partiendo de esta priorización, y entendiendo que el Reino Unido no se enfrenta a una amenaza a su integridad por parte de otro estado, se ha llegado a la conclusión lógica de que es posible reducir en aquellas capacidades militares que no han sido consideradas como prioritarias en su Estrategia de Seguridad Nacional.

Este hecho, además de implicar una reducción en el número de tropas, de los actuales 104.000 efectivos a 90.000 para 2015 y 82.000 para 2020, ha implicado la hibernación de capacidades convencionales y de combate de alta intensidad, con la reducción de obuses y carros de combate; la reducción en la capacidad de proyección de su fuerza aérea, con el desmantelamiento de su único portaviones; y la reducción en la capacidad de patrulla marítima y reconocimiento, afectando a los programas “Nimrod” y “Sentinel”, a favor de una apuesta contra las amenazas no convencionales, en especial el terrorismo y el ciberespacio, y la cooperación militar.

CONCLUSIONES

Las Fuerzas Armadas han experimentado en estas últimas décadas un profundo proceso de transformación con el fin de constituir un eficiente instrumento de la política exterior, así como un decisivo factor de disuasión y adecuarse al marco político constitucional y de servicio a la ciudadanía.

Los hitos más importantes de dicho proceso han sido la completa profesionalización, con la desaparición del servicio militar, la modernización, con la adquisición de sistemas de armas de última generación, y la progresiva participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, debido a la incorporación de España en organizaciones de seguridad y defensa colectiva como la OTAN.

Si bien esta transformación ha llevado implícita la modificación del proceso de planeamiento, que frente al tradicional basado en amenazas se basa en capacidades, constituido por un planeamiento militar por el que se determinan dichas capacidades necesarias, los requisitos operativos y el nivel de alistamiento requerido, y otro de recursos, tanto financieros como materiales y humanos, estos dos planeamientos no han estado suficientemente equilibrados.

Así, frente a un aumento en las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas, que además de las tradicionales misiones deben realizar otras nuevas, que son aglutinadas bajo el concepto “securitización” de la defensa, los recursos asignados a las mismas en el presupuesto y el esfuerzo en Defensa han sido decrecientes desde el año 1986, más acusado si cabe tras la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, y que tiende a estabilizarse hasta la crisis de 2008, donde sufre de nuevo una tendencia decreciente que se prolonga hasta nuestros días.

Comparándolo con el PIB, mientras éste experimenta un crecimiento hasta el comienzo de la crisis económica, duplicando los valores alcanzados en los años 80, el presupuesto inicial de Defensa, tras sufrir un ligero aumento en términos absolutos en la década de los 80, se mantiene próximo a los 8.000 millones de € hasta el comienzo de la crisis.

De esta forma, el esfuerzo en Defensa mantiene una tendencia decreciente que lo sitúa por debajo del 1,2% del PIB desde finales de los años 90 y que, incluyendo las partidas acordes con la definición OTAN, no supera el 1,5% del PIB, alcanzándose mínimos en la actualidad.

Estos presupuestos muestran un preocupante desequilibrio en las dotaciones correspondientes a personal y material, si bien este desequilibrio trata de ser compensado con aportaciones extraordinarias, y que no contribuyen a la transparencia de los presupuestos debido a las diferencias existentes entre los presupuestos iniciales y los definitivos.

Un caso de especial relevancia son los Programas Especiales de Armamento, verdaderos pilares en el proceso de modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que fueron

prefinanciados por el Ministerio de Industria y que han llevado al Ministerio de Defensa a no disponer de suficiente capacidad financiera para hacer frente a las obligaciones contraídas con el nivel de recursos de que está dotado, limitando gravemente su capacidad de hacer frente a nuevas adquisiciones en los próximos años así como al mantenimiento de los sistemas adquiridos. No obstante, en las últimas declaraciones del Secretario de Estado de Defensa se apunta hacia la condonación de los 15.000 millones de € que Industria había adelantado a los contratistas principales, lo que permitiría a Defensa hacer frente al resto de los pagos.

De todos modos y frente a una previsible continuación a la baja en los futuros presupuestos de Defensa, es necesario realizar una valoración de riesgos y amenazas que permita priorizar las capacidades necesarias, al igual que han hecho nuestros socios europeos, continuando el avance hacia las iniciativas de cooperación en materia militar y tendentes hacia la acción combinada.

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas no está terminado y la constante evolución de la incertidumbre ante la aparición de nuevas amenazas e intensificación de algunos riesgos implica un proceso continuo en la adquisición de nuevas capacidades militares del que la sociedad española debe ser más consciente, lo que solo se logrará mediante el desarrollo de la cultura de Defensa.

Dado que no existen indicios de una pronta recuperación de los presupuestos de Defensa en España, sino que incluso puede agravarse la tendencia a la baja, es necesario realizar una profunda evaluación de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos para poder realizar una priorización de las capacidades necesarias que, junto a la potenciación de la colaboración con nuestros socios y aliados, permita garantizar la seguridad de los españoles, como responsabilidad y obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del gobierno de la nación.

Y es que, parafraseando a Einstein (1935), “No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis trae progresos.”³²

³² “The world as I see it”, 1935.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Programas en que se divide el presupuesto de Defensa.....	15
Tabla 2: Capítulos en que se divide el presupuesto de Defensa.....	18
Tabla 3: Distribución por capítulos del presupuesto consolidado inicial de gastos.....	20
Tabla 4: Distribución por programas del presupuesto consolidado inicial de gastos.....	21
Tabla 5: Presupuesto total en Defensa según definición OTAN.....	23
Tabla 6: Evolución del presupuesto inicial y definitivo del Ministerio de Defensa y comparación con el PIB.....	26
Tabla 7: Evolución del Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por capítulos.....	29
Tabla 8: Evolución del Presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa por capítulos.....	30
Tabla 9: Programas Especiales de Modernización.....	35
Gráfico 1: Distribución por capítulos del presupuesto consolidado inicial de gastos.....	19
Gráfico 2: Distribución por programas del presupuesto consolidado inicial de gastos.....	21
Gráfico 3: Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa.....	27
Gráfico 4: Comparación del presupuesto del Ministerio de Defensa con el PIB.....	27
Gráfico 5: Evolución del Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por capítulos.....	31
Gráfico 6: Evolución del Presupuesto definitivo del Ministerio de Defensa por capítulos.....	32
Gráfico 7: Comparación distribución créditos de personal y material en los presupuestos no financieros iniciales y definitivos de Defensa.....	33
Gráfico 8: Evolución de compromisos de pago de los PEAs.....	36
Gráfico 9: Gasto en Defensa como porcentaje del PIB.....	39

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, Félix (2013). **La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España**, Real Instituto Elcano.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2013). **Barómetro abril 2013**, disponible en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13784, última consulta 25 de octubre de 2013.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2011). **La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas**, disponible en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2900_2919/2912/Es2912.pdf, última consulta 25 de octubre de 2013.

CHAPMAN, Gary (2003). **An Introduction to the Revolution in Military Affairs**, LBJ School of Public Affairs, University of Texas.

COLOM, Guillem (2011). **El proceso de transformación militar en España (2004-2011)**, Universidad Pablo de Olavide, Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED).

CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (2008). **Directiva de Defensa Nacional**, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-directiva-defensa-nacional-1-2008.pdf>, última consulta 28 de octubre de 2013.

CORTES GENERALES (2013). **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa, sesión núm. 17 celebrada el 23 de mayo de 2013**, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-325.PDF, última consulta 15 de noviembre de 2013.

CORTES GENERALES (2013). **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa, sesión núm. 21 celebrada el 7 de octubre de 2013**, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-427.PDF, última consulta 15 de noviembre de 2013.

GATES, Robert (2011). **The Security and Defense Agenda (Future of NATO)**, U.S. Department of Defense, discurso ante la OTAN el 10 de junio de 2011, disponible en <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>, última consulta 21 de noviembre de 2013.

GONZÁLEZ, Alfonso (2012). **La deuda de Defensa y los Programas Especiales de Modernización**, Monografía Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

MINISTERIO DE DEFENSA (2011). **Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiero-presupuestaria**, Secretaría de Estado de Defensa.

MINISTERIO DE DEFENSA (2013). **Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013)**, Secretaría de Estado de Defensa, Dirección General de Asuntos Económicos.

MINISTERIO DE DEFENSA (2005). **Nuevo sistema de planeamiento de la Defensa. Ciclo 2005-2008**, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-nuevo-sistema-planeamiento.pdf>, última consulta 27 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE DEFENSA (2003). **Revisión Estratégica de la Defensa**, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>, última consulta 27 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). **Introducción a la lectura de los presupuestos generales del Estado. El libro azul 2013**, Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos, Dirección General de Presupuestos, disponible en www.minhap.es, última consulta 28 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). **Presupuestos Generales del Estado. Informe económico y financiero. Serie amarilla 2000-2013**, disponible en www.minhap.es, última consulta 28 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). **Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto consolidado. Serie amarilla 2000-2013**, disponible en www.minhap.es, última consulta 28 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). **Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto por programas y memoria de objetivos, Tomo IV, Sección 14. Ministerio de Defensa. Serie roja 2000-2013**, disponible en www.minhap.es, última consulta 28 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). **Proyecto de Presupuestos Generales del Estado**, disponible en www.minhap.es, última consulta 14 de noviembre de 2013.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2004). **Directiva de Defensa Nacional**, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>, última consulta 28 de octubre de 2013.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2012). **Directiva de Defensa Nacional**, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>, última consulta 28 de octubre de 2013.

NAVAZO, Bernardo (2013). **El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada**, Observatorio de política exterior española.

ORTEGA, Jorge (2008). **La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)**, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

OTAN (2003). **La cumbre de Praga y la transformación de la OTAN**, disponible en <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>, última consulta 27 de octubre de 2013.

OTAN (1998). **The Revolution in Military Affairs**, disponible en <http://www.iwar.org.uk/rma/resources/nato/ar299stc-e.html>, última consulta 27 de octubre de 2013.

PÉREZ MUINELO, F (2013). **El gasto en defensa de la OTAN**, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Opinión, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE069-2013_GastosDefensaOTAN_PerezMuinelo.pdf, última consulta 21 de noviembre de 2013.

RUIZ-HUERTA y otros autores (2010). **Características del gasto de Defensa en España**, Universidad Rey Juan Carlos.

TOFFLER, Alvin (1979). **La tercera ola**, Plaza y Janes.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2013). **SIPRI Military Expenditure Database**, disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database, última consulta 11 de noviembre de 2013.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2013). **Trends in world military expenditure, 2012**, disponible en <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>, última consulta 11 de noviembre de 2013.