

HACIA EL OBJETIVO DE UN GASTO EN DEFENSA DEL 2 POR 100 DEL PIB. NORMATIVA DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LA DEFENSA

Jesús María IZQUIERDO RODRÍGUEZ



AS Fuerzas Armadas españolas constituyen un instrumento fundamental en la defensa de los intereses nacionales, conformándose como un elemento primordial de la política exterior, participando en aquellos escenarios donde los intereses patrios lo reclaman.

El cumplimiento de estas misiones, junto con el mandato constitucional de defensa de la integridad territorial, requiere una serie de capacidades militares que han de tener respaldo presupuestario suficiente.

La situación económica de España tras la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania plantea una situación en la que conviven la necesidad de una recuperación económica y reforzar las capacidades para asegurar la defensa.

Por lo que al gasto en defensa se refiere, la situación internacional ha dado lugar a un nuevo concepto estratégico de la OTAN, más complejo que el anterior de 2010, y que requiere recuperar el compromiso de los aliados alcanzado en la Cumbre de Cardiff (Reino Unido) en septiembre de 2014.

Esta situación exige plantear las necesidades reales que garanticen las inversiones en defensa y seguridad de una manera duradera. En esta línea, el presidente del Gobierno, durante la pasada cumbre de la OTAN de Madrid (junio de 2022), se comprometió a conseguir este objetivo en el horizonte 2029 mediante el paulatino incremento del presupuesto. Sobre este asunto hay un consenso, aunque tácito, con el Partido Popular. Se trataría de establecer un escenario de gasto

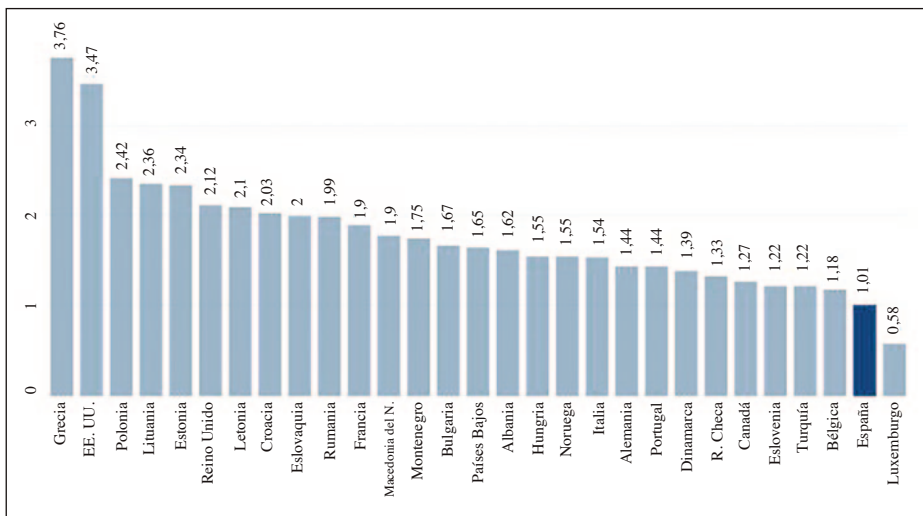
sostenible para las Fuerzas Armadas, con independencia del color político de los gobiernos, toda vez que las capacidades militares no pueden improvisarse y son objeto de planificación, ejecución y sostenimiento a largo plazo.

Tal y como dijo la exministra Cospedal en su conferencia de 9 de marzo de 2017 en el Club Siglo XXI, «la inversión en defensa tiene una prima de riesgo cero y todo son ventajas». Consideró que no se ha de contraponer el gasto en defensa con los gastos sociales, pues únicamente garantizada la seguridad pueden los ciudadanos disfrutar de las ventajas y servicios que el Estado proporciona.

Acometer este cambio político y sus consecuencias normativas constituiría un gran avance para las Fuerzas Armadas y el desarrollo de sus misiones; pero la cuestión requiere una aproximación a varios aspectos, tales como determinar el esfuerzo nacional en defensa, los compromisos internacionales y el procedimiento de regulación y estructura de la norma.

Consideraciones generales

La Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid los pasados 28, 29 y 30 de junio definió el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que acomete una mayor complejidad y diversidad de amenazas que el anterior. En este marco, los Estados miembros retomaron el compromiso alcanzado hace ya ocho años en la Cumbre de Cardiff de dedicar el 2 por 100 del PIB a defensa, cifra que se



Cuadro 1. Gasto en defensa y PIB de nuestros aliados.

(Fuente: <https://es.statista.com/estadisticas/1021190/inversion-en-defensa-de-los-paises-de-la-otan-como-porcentaje-del-pib>)

encuentra lejos del actual esfuerzo realizado por España, que en el año 2021 alcanzó (sobre créditos finales) el 1,13 por 100 del PIB. No obstante, más adelante se analiza el impacto real en el PIB, teniendo en cuenta los estándares de la OTAN a la hora de fijar lo que se consideran gastos en defensa.

Este esfuerzo económico se encuentra —como puede verse en el cuadro 1— alejado de las naciones a la cabeza en liderazgo en política internacional y en operaciones militares.

Política de defensa y esfuerzo financiero de nuestros aliados

La superación del concepto de las Fuerzas Armadas como un elemento exclusivo de defensa territorial, unido al complejo mosaico de amenazas a la seguridad, nos lleva a entender, de manera preferente, la política de defensa y el consiguiente esfuerzo económico en el marco de los intereses nacionales, la capacidad de influencia en la acción exterior y de las alianzas internacionales.

OTAN

Las naciones que integran la OTAN representan el 70 por 100 de la riqueza mundial, siendo además las que tienen una trayectoria más larga de estabilidad

ESTADO	% PIB	ESTADO	% PIB	ESTADO	% PIB
Albania	1.44	Alemania	1.53	Macedonia	1.61
Bélgica	1.12	Grecia	3.82	Noruega	1.85
Bulgaria	1.56	Hungría	1.60	Polonia	2.10
Canadá	1.39	Italia	1.41	Portugal	1.54
Croacia	2.79	Letonia	2.27	Rumanía	2.02
Rep. Checa	1.42	Lituania	2.03	Eslovaquia	1.73
Dinamarca	1.41	Luxemburgo	0.57	Eslovenia	1.28
Estonia	2.28	Montenegro	1.74	España	1.02
Francia	2.01	Países Bajos	1.45	Turquía	1.57
Reino Unido	2.29	EE. UU.	3.52	TOTAL	2.65

Cuadro 2. Esfuerzo de los Estados miembros de la OTAN.

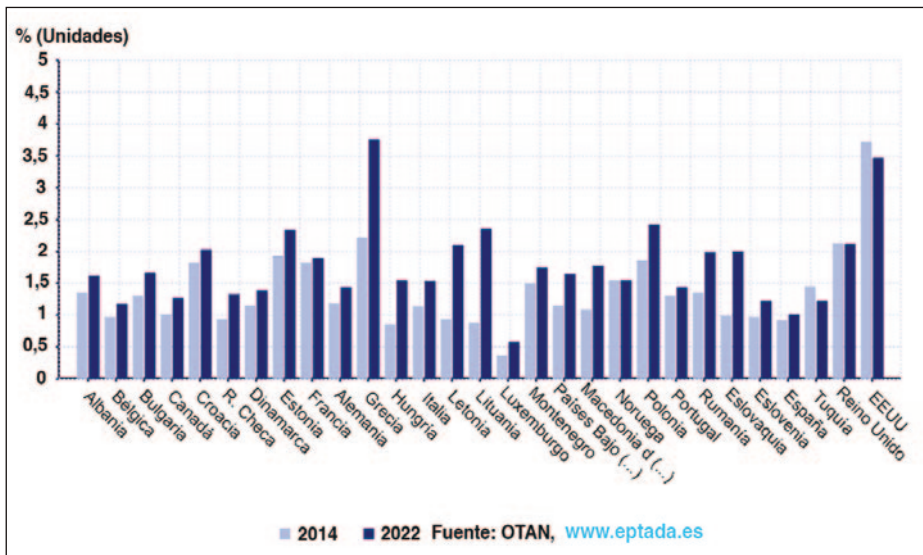
(Fuente: <https://as.com/actualidad/cuanto-aporta-cada-pais-a-la-otan-y-cual-es-el-gasto-militar-en-defensa-n/>)

democrática, lo que las otorga un papel de liderazgo mundial a la hora de tomar decisiones que afectan a la seguridad global.

Desde su constitución hasta la desintegración del bloque comunista, la Alianza tuvo como finalidad principal la política disuasoria frente a dicho bloque. Caído el Muro de Berlín, el esfuerzo de los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza se ha centrado en dotarse de capacidad de despliegue. Así, la Alianza definió en 2007 la *Comprehensive Political Guidance* (CPG), tendente a dotar a la organización de fuerzas conjuntas expedicionarias.

La evolución de las amenazas y la definición de un escenario de terrorismo global han redefinido la política de seguridad y defensa, potenciando no solo las unidades de fuerza, sino aspectos como la inteligencia o la ciberdefensa. Esta evolución de la seguridad internacional ha tenido su influencia en el gasto en defensa, de forma que la tendencia tras la caída del Muro de Berlín fue su reducción en el mundo occidental, la amenaza terrorista creciente, su globalización y la pluralidad de escenarios existentes (Asia, Oriente Medio, Sahel...), lo que hace que el gasto deba ser incrementado.

El gasto militar de la OTAN supera sensiblemente el entorno del 60 por 100 de la contribución mundial en defensa, siendo Estados Unidos quien soporta un mayor esfuerzo, con el 45 por 100 del total, aventajando a los aliados europeos, lo que justifica en cierta manera el acuerdo de 2014 de incrementar el presupuesto hasta el 2 por 100 del PIB de cada una de las naciones que la integran.



Cuadro 3. Esfuerzo per cápita en defensa. (Fuente: <https://www.epdata.es/datos/gasto-ejercitos-paises-defensa-seguridad-otan-defensa-estadisticas-datos-graficos/668>)

Hay que tener en cuenta que el peso fundamental corresponde a los Estados, pues la aportación a las estructuras de la OTAN y a sus cuarteles generales permanentes, operacionales o tácticos, representa un mínimo porcentaje de tal esfuerzo. Otros aspectos, como los NSIP o determinados fondos específicos en operaciones para aquellas fuerzas que asuman el liderazgo de algunas actividades, tampoco representan una aportación cuantitativa importante.

La OTAN ha acuñado el principio de *cost lie where they fall*, en virtud del cual cada Estado participante en una operación cubre el coste del sostenimiento de sus fuerzas.

Europa

De las cifras antes reflejadas es fácil deducir que el esfuerzo de la UE en la defensa y seguridad no ha estado al nivel que la importancia política y la influencia requería. Tras la desintegración del bloque oriental, el nexo existente entre Estados Unidos y los aliados europeos frente a ese bloque oriental se debilitó, persistiendo intereses coincidentes con Estados Unidos, pero reordenándose los intereses europeos, lo que supuso un cambio de mosaico, en el que la antigua URSS fue perdiendo capacidad de influencia, situación que, como observamos actualmente, ha revertido de forma abrupta.

Por ello, Europa ha de definir su propia política de seguridad y defensa, crear estructuras permanentes e incrementar su gasto en defensa, de manera que este sea acorde con los objetivos perseguidos.

En esta línea, el Consejo Europeo viene adoptando diversas decisiones en la materia tendentes al fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros, y proporcionan una guía en las áreas de la mejora de las estructuras de gestión de crisis entre las que se encuentra:

- Fortalecimiento en la cooperación y probabilidad de establecer una cooperación estructurada permanente.
- Posibilidad de una revisión anual.
- Desarrollo de las capacidades civiles y de la mejora de la capacidad de respuesta.
- Refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la UE.

En esta línea de actuación se enmarca el Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP), que debería conllevar un Fondo Europeo de Defensa, con dos secciones: una «sección de investigación», para financiar proyectos colaborativos de investigación en defensa; y una «sección de capacidades», para desarrollar conjuntamente las capacidades de defensa acordadas por los Estados miembro.

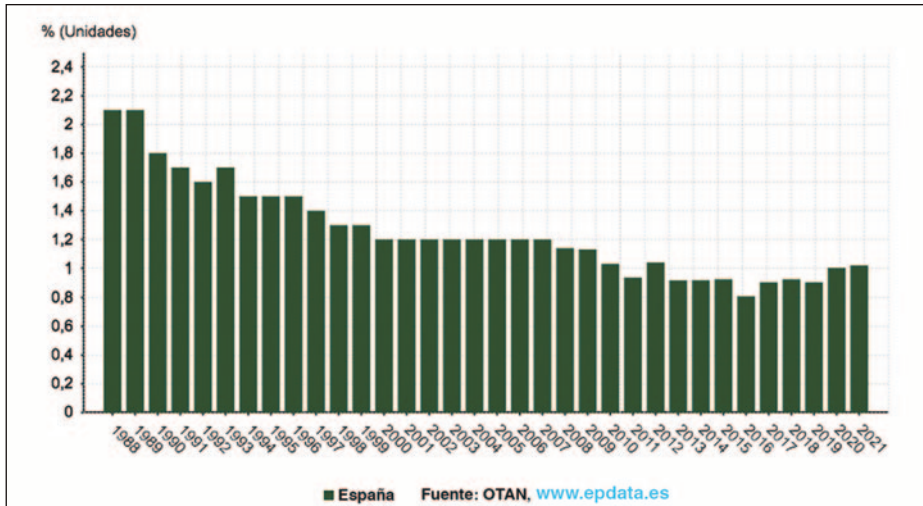
En cualquier caso, la UE debe avanzar rápidamente en el desarrollo y definición de sus políticas de defensa, potenciar sus estructuras permanentes e incrementar las capacidades nacionales a aportar.

Análisis del presupuesto de defensa en España

Tal y como se ha indicado en párrafos anteriores, el esfuerzo económico respecto al PIB de España en defensa se encuentra entre los más bajos de los aliados. No obstante, esta cifra ha de ser analizada con los criterios de la OTAN para su exacta cuantificación, y han de ser objeto de examen las principales partidas, así como la técnica de presupuestación y sus modificaciones.

Aspectos generales

A mayor abundamiento sobre lo ya indicado respecto al porcentaje del PIB en defensa, hemos de decir que del esfuerzo económico reflejado en los estados de gasto finales del presupuesto del Ministerio de Defensa para el ejercicio económico 2021 (10.853 millones de euros), el 15,31 por 100 correspondió a modificaciones presupuestarias. Esta circunstancia es de vital importancia, pues la incorporación de créditos a lo largo del ejercicio complica la gestión, toda vez que tras la disponibilidad efectiva de los créditos han de tramitarse los contratos u otros negocios jurídicos onerosos necesarios.



Cuadro 4. Evolución del gasto en defensa en España. (Fuente: www.epdata.es)

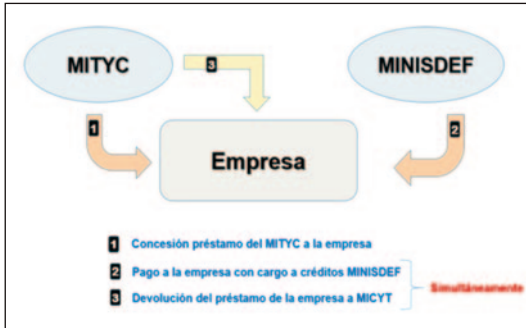
Programas Especiales de Armamento (PEA)

Programas de Armamento y Material.— Iniciaron su andadura en los años 90, teniendo como finalidad la modernización de las Fuerzas Armadas, así como la potenciación de la industria de defensa nacional. El objetivo fundamental era, y continúa siendo, dotar a los ejércitos del material y equipos necesarios para cumplir sus funciones, pero realizando un análisis integral del ciclo de vida en los aspectos financiero y de sostenimiento. Acumulan unas inversiones superiores a 50.150 millones de euros.

Dentro de estos, adquieren especial importancia los Programas Especiales de Armamento (PEA), que son aquellos que incorporan como actores al sector industrial, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MITYC) y al Ministerio de Defensa (MINISDEF). Hemos de tener en cuenta que el número de puestos de trabajo del sector industrial de la defensa en España supera los 300.000 empleos entre directos, indirectos e inducidos.

En este marco de continua adaptación del material a la vanguardia tecnológica, compatible con la potenciación de la industria nacional, viene funcionando un sistema que permite la entrega de material y equipo — así como el I + D necesario — con un calendario acorde a las necesidades y una prefinanciación de la industria a través de préstamos del MITYC, aplanando el gasto real mediante el precitado circuito de préstamos de este Ministerio:

- El programa era aprobado por la Secretaría de Estado de Defensa, incorporando su coste estimado, el período de entrega y el calendario de financiación.
- La Secretaría de Estado — a través de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) — coordinaba la financiación de los programas para incluirla en los presupuestos de cada ejercicio.
- Mediante el convenio entre el MITYC, el MINISDEF y la empresa adjudicataria del programa, se coordinaban las actuaciones: hitos de entrega, pagos presupuestarios, recepción y devolución de préstamos del MITYC.
- Con cargo al programa de gasto («Programa 464B. Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa») y al concepto presupuestario 823 («Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con Programas de Defensa»), el MITYC concedía el préstamo a la empresa gestora del programa, que cubriría la parte de I + D incorporable.
- Con cargo a los créditos presupuestarios de cada ejercicio, se abonaba a la empresa la cantidad fijada.
- Normalmente, se coordinaba el pago del MINISDEF a la empresa y la devolución de esta al MITYC de la aportación, de manera que la empresa no tuviese que soportar costes financieros. Es más, este mecanismo



Cuadro 5. Mecanismo de financiación PEA.
(Elaboración propia)

supone en la práctica la obtención de financiación a coste cero, difícil de obtener en los mercados financieros.

Este sistema, en cuanto a su definición, es plenamente adecuado y permite una prefinanciación a la industria con un coste cero, lo que ya en sí es una ventaja, toda vez que desde el principio del programa el sector industrial obtiene financiación. El problema se plantea

cuando, como es el caso, la coyuntura económica no permite disponer del crédito óptimo en cada ejercicio y se difiere el pago a la empresa, con la consecuente devolución del préstamo. Esta circunstancia conlleva la acumulación en ejercicios posteriores de gran número de necesidades que habrán de atenderse con los créditos reflejados en los estados de gasto de los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio económico.

Actualmente, el importe de estos gastos diferidos ronda los 18.000 millones de euros, lo que obligará en un futuro próximo a priorizar su pago, reduciendo la posibilidad de iniciar nuevos programas.

Los programas de armamento son y han de ser un elemento primordial en el presupuesto de defensa y una de las herramientas esenciales para conseguir los objetivos de capacidades militares que en el horizonte 2030 se planteen. Pero para que realmente sean sostenibles tienen que equilibrarse los pagos de los ya existentes y el inicio de dotaciones para otros futuros.

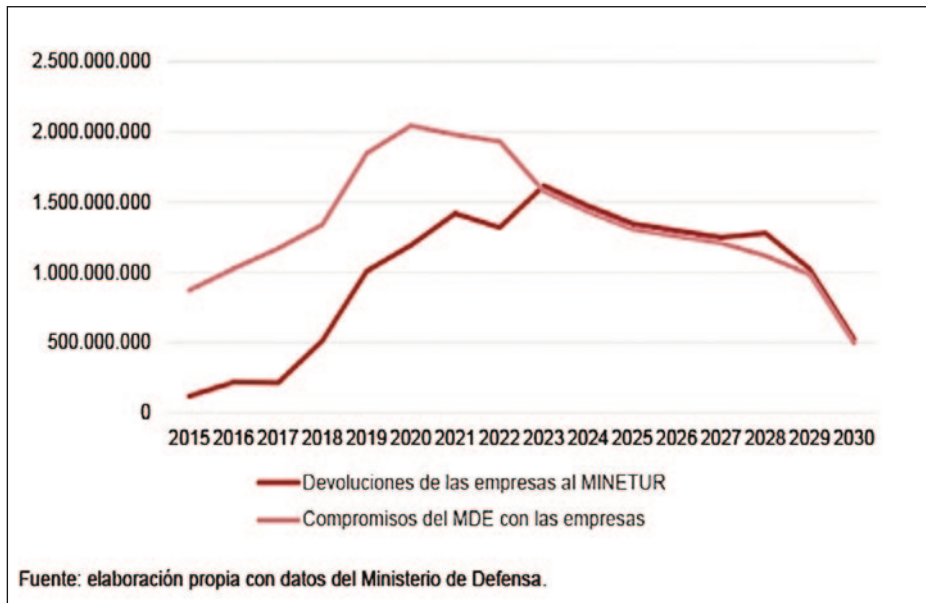
Desde los años noventa hasta la actualidad se han aprobado 38 PEA, cuyo importe ha supuesto unos 50.150 millones de euros.

Los créditos para programas de armamento en los presupuestos generales del Estado de 2022 se cifraron en 2.850 millones de euros, cantidad insuficiente y cuyo paulatino incremento sería una de las prioridades en el objetivo de gasto en defensa para 2023.

Si ponemos en relación la cifra acumulada de gasto en estos programas (50.150 millones) con los pagos diferidos y pendientes de abonar a los contratistas al vencimiento del pago al MITYC, observamos que la cantidad aplazada es muy elevada y relativamente desproporcionada con el monto total, hasta el punto de que sería poco viable con este calendario iniciar actuaciones nuevas antes de 2027-2028.

Estimando que una cifra óptima en el precitado horizonte temporal serían unos 6.000 millones de euros anuales, en el tránsito desde el inicio del paulatino incremento del presupuesto en defensa hasta la consecución del objetivo del 2 por 100

del PIB en 2029, habría que ir abonando las cantidades diferidas más allá de lo razonable, de manera que pudiera cumplirse ese equilibrio entre la financiación de programas en marcha, la finalización de otros y el inicio de nuevos.



Cuadro 6. Calendario de pagos PEA. (Fuente: media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/07/ari57-2017-calvo-fonfria-hacia-ley-financiacion-defensa-espana.pdf)

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)

Respecto al presupuesto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), su determinación es consecuencia de la participación de los Ejércitos y la Armada en operaciones en el exterior.

Conforme determina la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, el Gobierno, con autorización de las Cortes, ha de aprobar las operaciones en las que participan nuestras Fuerzas Armadas. Por lo tanto, no pueden planificarse ni cuantificarse adecuadamente las cantidades para OMP, puesto que las fechas y procedimientos de los presupuestos generales del Estado y de la participación de OMP son diferentes.

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, el anteproyecto de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio ha de ser remitido a las Cortes antes del 1 de octubre de cada año, calendario que no coincide con la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en virtud de la cual el Gobierno viene aprobando

la participación de las Fuerzas Armadas en OMP en el mes de diciembre de cada año para el ejercicio posterior. Consecuentemente, las cantidades para destinar a OMP no pueden incluirse con exactitud en los estados de gasto del presupuesto.

Durante el año 2022, el crédito inicial para OMP reflejado en los estados de gasto de los presupuestos generales del Estado para el ejercicio asciende a 314 millones de euros, declarándose estos créditos ampliables. La ampliación de crédito, como técnica de modificación presupuestaria recogida en el artículo XX de la Ley General Presupuestaria, permite incrementar el crédito inicial hasta cubrir las obligaciones previstas, siendo aprobadas por el titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Durante el ejercicio se han tramitado dos ampliaciones por un importe de 570 millones de euros, resultando un total de créditos para 2022 de 884 millones.

La figura utilizada para dotar de crédito durante el ejercicio es técnicamente apropiada, pues el trámite de una ampliación es relativamente ágil. Ahora bien, en estos créditos en particular pasa como con los generales del departamento: el incremento constante durante el ejercicio económico impide conocer con certeza el recurso financiero asignado, planificar adecuadamente y tramitar el gasto con precisión. Tengamos en cuenta que el crédito ha de ser instrumentalizado mediante contratos públicos u otro tipo de herramientas jurídicas, que requieren unos plazos que, caso de dotarse el crédito tarde, resultan de difícil ejecución.

Por ello, sería recomendable que las cantidades iniciales que se reflejan en los presupuestos fuesen mayores y que las ampliaciones de crédito se realizasen en el primer semestre del ejercicio, en aras de la adecuada planificación y ejecución.

Modificaciones presupuestarias

Si partimos de la consideración del presupuesto como el instrumento de contenido económico que integra la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio económico, tanto del Estado en general como del Ministerio de Defensa en particular, debería reflejar en los estados de gastos la totalidad del crédito previsto para el año. Esta situación no concurre en la actualidad; es más, en el departamento el peso cuantitativo y porcentual de las modificaciones presupuestarias es elevado. Así, en el ejercicio 2021 los créditos iniciales se vieron incrementados en 1.441 millones de euros, lo que supuso un 15,31 por 100. Pero si nos centramos en los capítulos más trascendentes de cara a la adquisición y sostenimiento de material y equipo, en el capítulo 2 («Gastos corrientes en bienes y servicios») el porcentaje de modificaciones presupuestarias se elevó al 45,55 por 100, y en el capítulo 6 («Inversiones reales») supuso un 27,61 por 100.

EJERCICIO 2021	IMPORTE (€)	% INCREMENTO
Generaciones de crédito	268.458.204,66	2,85
Transferencias positivas	1.264.423.345,59	13,43
Transferencias negativas	-953.401.718,11	-10,13
Créditos extraordinarios	0,00	0,00
Ampliaciones de crédito	915.675.300,71	9,73
Suplementos de crédito	0,00	0,00
Bajas	-54.035.400	0,57
Incorporaciones de crédito	0,00	0,00
TOTAL	1.441.119.732,14	15,31

Cuadro 7. Créditos iniciales y modificaciones presupuestarias 2021. (Elaborado en base a datos de la Oficina Presupuestaria del Departamento y del Sistema de Información Contable)

En el ejercicio económico 2022, los incrementos vía modificaciones presupuestarias serán sustancialmente más elevados, pues a los tradicionales (que en este ejercicio rondan los 815 millones) han de añadirse otros 2.000 millones, que aumentarán nuestro presupuesto como consecuencia de modificaciones presupuestarias tras los compromisos de la Cumbre de la OTAN.

Pero de cara a 2023, todo parece indicar que las modificaciones presupuestarias tradicionales se mantendrán y se incrementarán sustancialmente, pues el progresivo aumento del gasto en defensa comprometido por el Gobierno no se reflejaría en su totalidad en presupuestos iniciales, sino que lo haría mediante modificaciones. Este procedimiento no se considera el más adecuado, ya que al no disponerse del presupuesto definitivo al principio del ejercicio se limita la planificación y la adecuada ejecución. Tengamos en cuenta que el crédito para gastar tiene que instrumentalizarse a través de contratos públicos u otros instrumentos jurídicos (cuyos plazos de tramitación son inevitables) y que el objeto de estos contratos (obras, servicios o suministros) ha de ser adecuadamente entregado y recepcionado antes del fin del año correspondiente.

Salvedad hecha con los créditos de OMP (como puede verse en párrafos anteriores), sería recomendable en aras de una buena gestión que el crédito inicial recoja la totalidad de los previstos para el ejercicio. De no ser así, al menos se debería avanzar en incrementar estos créditos iniciales y reducir el peso de las modificaciones.

TEMAS GENERALES

Quedan fuera de este análisis las modificaciones que afectan a los organismos autónomos del Ministerio (ISFAS, INVIED e INTA) por ir ligadas a su propia actividad.

EJERCICIO 2021	C. INICIAL (€)	C. FINAL (€)	MODIFICACIONES (€)	INCREM. (%)
Subsecretaría	5.325.905.460	5.457.748.348,07	131.842.888,07	2,48
EMAD	56.409.740	59.243.738,90	2.833.998,90	5,02
SEDEF	3.382.141.890	4.321.801.137,38	939.659.247,38	27,78
ET	327.625.390	428.564.003,43	100.938.613,43	30,81
AR	142.889.900	224.061.517,78	81.171.617,78	56,81
EAE	151.959.560	331.432.926,58	179.473.366,58	118,11
<i>Next Generation</i>	25.000.000	30.200.000,00	5.200.000,00	20,80
TOTALES	9.411.931.940	10.853.051.672,14	1.441.119.732,14	15,31

Cuadro 8. Modificaciones por servicios presupuestarios 2021. (Elaborado en base a datos de la Oficina Presupuestaria del Departamento y del Sistema de Información Contable)

Cálculos aproximados conforme a criterios OTAN

El reiterado compromiso de alcanzar el 2 por 100 del PIB en defensa ha de ser analizado con relativo detalle, tomando como base los criterios de la OTAN a la hora de computar estos gastos y no confundiendo el gasto en defensa con los presupuestos del MINISDEF.

Para ello, hemos de examinar las diferentes partidas de gasto que contribuyen a la defensa nacional, de manera que obtengamos una cifra aproximada que nos permita ver la evolución hasta ese 2 por 100 del PIB:

- La primera cifra que debemos tener en cuenta sería la totalidad de los créditos iniciales del MINISDEF, que constituyen el punto de partida de los créditos a gestionar por el departamento y la base sobre la cual calcular los incrementos. Pues bien, como hemos indicado, en 2021 esta cantidad fue de 9.412 millones de euros.
- Las modificaciones de crédito, que en 2021 se elevaron a 1.441 millones. Entre ellas, destacar los créditos para OMP, que supusieron 884 millones de euros en 2021.

- La OTAN en su cómputo incluye también las pensiones de los militares. No existe un cálculo exacto de estas cantidades, pero fuentes abiertas las fijan en unos 3.000 millones.
- También es criterio de la OTAN incluir el coste de las fuerzas policiales gendármicas (cuerpos policiales con estatus militar), pero exclusivamente en la parte dotada de medios y capacidades militares. Por ello, y sin perjuicio de un estudio más detallado que debería realizarse, si valoramos el personal de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva (unos 5.500 efectivos) al importe estimado como «módulo de sustitución», que se abona a las comunidades autónomas con policía autonómica, reflejaría una cantidad de unos 220 millones de euros.
- Por último, en el esfuerzo en defensa han de detraerse los gastos corrientes (no así de material) de las unidades militares dedicadas a la protección civil. En este sentido, valoraríamos estos costes de la UME en unos 120 millones de euros en 2021.

No se incluye en este cálculo el préstamo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a las empresas adjudicatarias de PEA, toda vez que es un gasto financiero, de tal modo que el gasto que se produce al materializar el préstamo se ve compensado con un ingreso cuando este es liquidado por las empresas.

Estas cifras, como puede apreciarse en el cuadro 9, elevan el esfuerzo total en defensa hasta los 13.900 millones de euros aproximadamente, lo que supone el 1,12 por 100 del PIB de ese año.

PARTIDA PRESUPUESTARIA	IMPORTE (MILLONES DE EUROS)
Créditos iniciales	9.412
Modificaciones de créditos	1.441
Coste pensiones	3.000
Guardia Civil	220
Diversas Mod. UME créditos	-120
TOTAL	13.953

Cuadro 9. Cálculo real del esfuerzo de España en defensa.
(Elaboración propia)

Análisis de la posible evolución del gasto en defensa

En el apartado anterior se ha analizado — sobre la base de cifras del ejercicio 2021 y otras estimaciones— el impacto real del gasto en defensa, siendo necesario avanzar e intentar clarificar qué partidas podrían verse afectadas en cuanto a la evolución del porcentaje del PIB hasta alcanzar el 2 por 100 en 2030.

El objetivo a alcanzar va a depender de múltiples factores, que estarán entrelazados entre sí y tendrán que ser analizados y derivarse de ellos una continua reformulación. Los principales pueden ser:

- La evolución de la coyuntura económica. Tengamos en cuenta que el pretendido incremento no se fija en una cantidad determinada, sino en un porcentaje del PIB, de manera que en momentos de recesión el presupuesto de defensa se vería reducido, mientras que con una coyuntura económica evolucionando al alza se incrementaría progresivamente. La previsión de la evolución económica se recoge en los escenarios del ciclo presupuestario (a tres años), cálculo que supondría un buen punto de partida.
En esta situación zigzagueante, que en principio podría causar inseguridad, habría que adaptarse, de manera que en los momentos de crecimiento se hiciese un mayor esfuerzo en las inversiones (fundamentalmente PEA e infraestructuras), adecuando el presupuesto —en épocas de corto crecimiento o decrecimiento— a las nuevas necesidades, garantizando el mantenimiento y las adquisiciones mínimas.
- Fijado el techo de gasto para defensa, sería fundamental que el presupuesto inicial de cada año reflejara la totalidad de los créditos, pues su gestión requiere la aplicación de procedimientos administrativos (fundamentalmente de contratación pública) largos, a los que hay que añadir el tiempo para la fabricación o puesta a disposición de los bienes. Una tardía asignación de créditos no permite, en ocasiones, acometer las prioridades marcadas, sino únicamente aquellas que pueden ejecutarse a corto plazo.
- Una vez examinados los aspectos económicos-presupuestarios, deberíamos analizar en qué partidas se reflejarían estos incrementos. Una primera acción en este sentido sería cuantificar adecuadamente, y con los gastos necesarios, el sostenimiento ordinario de las instalaciones, así como los costes de vida y funcionamiento de buques y unidades.
- Otro aspecto importante se centraría en el personal, adecuando el gasto a los requerimientos cuantitativos y cualitativos de la evolución de efectivos. Actualmente, el objetivo de capacidades en materia de personal se fija en 120.000 efectivos (44.000 cuadros de mando y 77.000 de clases de tropa y marinería), lo cual quizás debería revisarse al alza.

- Por otro lado, sería el momento de actualizar las retribuciones, materializando un cierto compromiso y consenso en incrementar las del personal militar de manera análoga a las de otros colectivos (como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). Especial referencia hay que hacer a las remuneraciones de la tropa y marinería, pues el paulatino incremento del salario mínimo interprofesional hace que este sea similar a sus retribuciones, lo que merma la capacidad de reclutamiento al poder este personal optar por trabajos igual o mejor pagados y que exigen menor sacrificio.
- Respecto a los PEA, se deben implementar las medidas recomendadas anteriormente, incrementando el importe y adecuando la devolución de los préstamos para hacer viable el sistema. El material y equipos a adquirir debería ser fijado por los Ejércitos y la Armada proporcionalmente a las capacidades militares que se pretenden alcanzar y al máximo de efectivos.
 - Por lo que a las infraestructuras se refiere, sería otra línea prioritaria de actuación, con el fin de disponer de instalaciones modernas y adecuadas a las actuales estructuras de mando y política de personal. El plan de infraestructuras habrá de prever las nuevas necesidades, la reposición de las que vayan quedando obsoletas, la continua mejora y adaptación (optimización energética, aspectos medioambientales) y el coste de sostenimiento integral.
 - Por último, los gastos de pensiones y otros de personal ajeno al servicio activo (indemnización a la tropa y militares de complemento que al cumplir los 45 años tuvieren tal derecho), la cuantificación real de las capacidades militares y el cálculo de funcionamiento de la UME en tareas de protección civil serían cuestiones pendientes que habrían de valorarse con exactitud.

Aspectos a tener en cuenta en una ley de dotaciones

Como se indicó al principio, el consenso político actual permitirá alcanzar el esfuerzo en defensa exigido por nuestros aliados. Ahora bien, para su correcta aplicación debería plasmarse en una norma jurídica, una ley que regule de manera integral todos los aspectos que conlleva este importante esfuerzo para la nación y que haga sostenible la defensa a largo plazo.

Por otro lado, y para que este esfuerzo sea eficaz y eficiente, hemos de determinar claramente el objetivo perseguido, que no sería otro que el modelo de Fuerzas Armadas que deseamos alcanzar en 2030. Es cierto que las circunstancias son cambiantes y que las amenazas e intereses individuales y colectivos de los Estados cambian, pero no lo es menos que si algo nos caracteriza es la capacidad de adaptación.

Con el fin de realizar un acercamiento al tema, es conveniente analizar el marco jurídico presupuestario en otros países.

Precedentes en España

El derecho nacional reciente ha contado con normativa específica en esta materia, concretamente la Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, prorrogada y adaptada mediante la Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

La primera tenía por objeto fijar los recursos financieros necesarios para dotar a las Fuerzas Armadas y así poder lograr el Objetivo de Fuerza Conjunta a alcanzar en el decenio, siendo el propósito principal la modernización, fijando la aprobación de planes y programas de armamento como su epicentro. La Ley 9/1990 persiste en este objetivo.

Establecido el precedente normativo, lo cierto es que la nueva Ley de dotaciones debería ser más profunda que las anteriores, versando sobre todos los aspectos que afectan a la defensa.

La premisa previa y fundamental no es otra que ese 2 por 100 de PIB de manera sostenible dedicado a defensa. Para ello, la Ley debería tener en cuenta la coyuntura económica de cada momento, máxime con la lección aprendida de lo variable que esta es a medio y largo plazo.

Una fórmula interesante para ello sería, salvando las distancias, incluir un factor de sostenibilidad, adaptación y actualización análogo al modelo de adecuación de las pensiones, recogido en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Esta norma jurídica tuvo como objeto fijar un sistema de revalorización de las pensiones teniendo en cuenta la tendencia demográfica, así como la situación económica, fijando fórmulas de ponderación que permiten la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo.

Insistiendo en la diferencia de objeto y tratamiento, así como de los factores que inciden en uno u otro caso, lo cierto es que el equilibrio entre la «tendencia» (en este caso, la demográfica) y la situación económica puede constituir un eje fundamental para la cuantificación. En el caso de la defensa, el porcentaje del PIB deseable y óptimo tendría como ponderación las fluctuaciones que en cada ciclo tenga la economía.

Modelo y estructura de la Ley

Tal y como se indicó anteriormente, la Ley ha de incluir todos los aspectos y elementos necesarios para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Si esta norma se centrara únicamente en los programas de armamento, sería incompleta, pues, siendo estos imprescindibles, no lo son menos aspectos como el personal, el sostenimiento y el funcionamiento normal de las bases y acuartelamientos. Sin constituir una lista de *numerus clausus*, se consideran como aspectos a tratar:

- Estratégicos. Permitiendo la adaptación a la Política de Defensa Nacional aprobada en cada momento e instrumentalizada en la Directiva de Defensa Nacional; aconsejando que esta incorpore las líneas fundamentales de financiación y tenga en cuenta el coste de las opciones planteadas.
- Personal. Reflejando las necesidades que se deriven del incremento retributivo y/o de efectivos ya mencionados.
- Programas de armamento. Este objetivo prioritario se alcanzaría (una vez equilibrados los pagos diferidos) mediante el mantenimiento invariable de la cantidad que se determine, fijada en este estudio en aproximadamente 6.000 millones de euros, que permitirían la financiación de los programas en marcha y la incorporación paulatina de los nuevos que cada momento determine en el marco de las capacidades requeridas en el entorno 2030.
- Material y equipo. Garantizar la financiación del resto del equipamiento y material necesario. No hemos de perder de vista que el material objeto de PEA añade cualificación y valor a nuestros ejércitos, pero ha de implementarse y operar sobre la base de una instrucción y un equipamiento básico garantizado.
- Apoyo logístico operacional. Todo el equipamiento disponible ha de ser adecuadamente sostenido para garantizar el porcentaje de operatividad necesario. Tanto los PEA como el resto del material deberían incorporar en el momento de su puesta en marcha el análisis de su ciclo de vida, que tendrá su reflejo en los estados de gasto de los presupuestos.
- Vida y funcionamiento. Del mismo modo, los presupuestos deben incorporar las partidas necesarias para que los «servicios generales» que soportan las UCO funcionen adecuadamente y en condiciones apropiadas y análogas a nuestro entorno.
- Aspectos en materia de normativa presupuestaria. Además de la premisa básica de mantener el porcentaje señalado en materia de defensa, la Ley debería adaptar el marco general de la Ley General Presupuestaria a las peculiaridades de nuestro sistema, planteándose al menos dos reflexiones. Por un lado, los gastos en materia de programas requieren calendarios a largo plazo y con desembolsos importantes, por lo que podrían excepcionarse parcialmente los límites anuales porcentuales de gastos plurianuales (como se ha hecho con los créditos del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia). Por otro lado, el Ministerio de Defensa tiene un elevado importe de créditos que no figuran en los estados de gasto iniciales de los presupuestos generales del Estado, sino que se incrementan mediante modificaciones presupuestarias, lo cual complica la gestión, pues tras recibir el crédito han de aplicarse los procedimientos de contratación pública. Por ello, debería aprovecharse esta norma para declarar incorporables a ejercicios futuros los créditos que incrementen el presupuesto mediante modificaciones presupuestarias.

Además de estos aspectos cualitativos, esta Ley debería integrar la existencia de un órgano colegiado de alto nivel (comisión interdepartamental) que coordine los procesos, examine las propuestas del marco presupuestario y analice el seguimiento. Del mismo modo, debería elaborar los informes periódicos de seguimiento y futuras necesidades que posibiliten reconducir y ajustar los diferentes escenarios presupuestarios y los presupuestos anuales.

Conclusiones

A la vista de cuanto antecede y de una manera sucinta, podríamos concluir que:

- El esfuerzo económico nacional en defensa debe incrementarse, llegando al 2 por 100 del PIB de acuerdo con los compromisos adquiridos. El Gobierno ha declarado la intención de lograr este objetivo en el año 2029.
- Deberán definirse las capacidades militares requeridas y las necesidades de personal permitidas en este marco de incremento de gasto.
- Durante ese período de transición han de ajustarse las técnicas de presupuestación de los créditos afectados a la defensa, de manera que los estados de gasto iniciales de los presupuestos generales del Estado para el Ministerio de Defensa reflejen la totalidad de los créditos necesarios (excepción hecha para las OMP), minorando las modificaciones presupuestarias.
- Los PEA deben ser objeto de un análisis realista, de tal modo que los presupuestos de cada ejercicio reflejen las necesidades reales conforme a los hitos o entregas de los diferentes programas, coordinando estos pagos con la política de ayudas al sector industrial por parte del MICYT.
- Sin perjuicio de que los PEA hayan sido el origen o motivación de la intención de tramitar un marco normativo de sostenibilidad de las Fuerzas Armadas, el resto de aspectos (personal, vida y funcionamiento y apoyo logístico) ha de estar adecuadamente cubierto.
- La potencial Ley de Sostenibilidad Económica para las Fuerzas Armadas debería tramitarse con el mayor consenso posible, incluyendo cuantos aspectos se recogen en el apartado sobre la necesidad de una ley de dotaciones.
- Permanentemente se debería actualizar el análisis de los gastos reales en defensa, con la totalidad de los factores que intervienen en el proceso.
- Valorar los costes reales y precisos de pensiones y otras ayudas al personal licenciado, unidades de la Guardia Civil con capacidad militar y los de la UME en actividades de protección civil.