

82/2019

20 de septiembre de 2019

*Francisco Ignacio del Cerro Campos**

La ley de financiación de la Defensa:
una necesidad inaplazable

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La ley de financiación de la Defensa: una necesidad inaplazable

Resumen:

El presupuesto de Defensa de un país, dada su importancia, no debe quedar sometido al proceso de discusión política y ver mermados sus recursos en beneficio de otras partidas presupuestarias social y políticamente rentables. La operatividad y equipamiento de las fuerzas armadas debe quedar al margen de estas circunstancias por lo que se hace necesario articular instrumentos de autonomía financiera que posibiliten esa necesaria independencia de la partida presupuestaria de Defensa respecto de los Presupuestos Generales del Estado. La solución pasa por articular una ley orgánica de financiación de las fuerzas armadas que posibilite esa finalidad y establezca por ley un umbral mínimo de gasto del Producto Interior Bruto de un 2 %. Sin embargo, esta posibilidad dista de poder concretarse en un futuro.

Palabras clave:

Presupuesto, Defensa, financiación, autonomía, ley orgánica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The funding of the Defence law: an urgent need

Abstract:

The defence budget of a country, the importance should not be subjected to the process of political discussion and see depleted its resources for the benefit of other social budget and politically profitable items. The operation and equipment of the armed forces should be excluded circumstances being what it is necessary to articulate instruments of financial autonomy that will enable the necessary independence of the budget of Defence regarding the general state budget. The solution is to articulate a financing Organic Law of the Armed Forces that enables this purpose and establish by law a minimum threshold of spending in GDP of 2%. However, this possibility is far from able to materialize in the future.

Keywords:

Budget, Defence, finance, autonomy, organic law.

Cómo citar este documento:

DEL CERRO CAMPOS, Francisco Ignacio. *La ley de financiación de la Defensa: una necesidad inaplazable*. Documento de Opinión IEEE 82/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La importancia del presupuesto de Defensa implica analizar su financiación desde la óptica del convencimiento en el mantenimiento pleno de las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas (FAS). La discusión política presupuestaria no debería obtener rentabilidades políticas a través del recorte del gasto en Defensa en beneficio de otras partidas socialmente más sensibles. El mantenimiento de los compromisos internacionales asumidos, las capacidades de las FAS, la posición en el contexto mundial, las necesidades de defensa del territorio nacional y de los intereses nacionales¹ pasa por establecer nuevas herramientas legales de financiación, que obvien el debate político demagógico y establezcan un sistema de financiación autónomo de la Defensa respecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

El recuerdo de la crisis económica de los años 2008 al 2014 ha agudizado los problemas presupuestarios, al verse afectados por el incremento exponencial de costes y la pérdida preferencial de posiciones frente a otras prioridades de gasto público, fruto de la variación de la percepción política y social sobre la utilidad del poder militar. Ello ha producido un retraso en el cumplimiento de algunos objetivos como la profesionalización del personal, los programas de cooperación industrial y la inversión. No cabe duda de que la estrechez presupuestaria en la asignación de recursos ha contribuido, contribuye y contribuirá de manera directa al mantenimiento de las capacidades que garantizan la disuasión, las capacidades defensivas y el papel de nuestras FAS en los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

Es necesaria una planificación rigurosa que logre el objetivo de la eficiencia y la eficacia en el gasto, sin olvidar la existencia de una estrategia de comunicación social que explique convincentemente la naturaleza y composición del gasto militar, con el objetivo final de obtener unos presupuestos adecuados y sostenibles.

¹ España, como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales. La concepción estratégica española representa la manera global que tenemos los españoles de entender nuestro papel en el mundo. Los ámbitos geopolíticos europeo, atlántico y mediterráneo continúan siendo de especial relevancia para la acción exterior española que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles, Libro Blanco de la Defensa Nacional, año 2000, pág. 57.

No puede reprocharse a los diferentes ejecutivos, desde el régimen del general Franco hasta los gobiernos de la democracia, que no hayan intentado esos objetivos desde los años 60 (Ley 84/1965) hasta bien entrados los años 90 a través de las leyes de dotaciones presupuestarias. Sin embargo, ante la falta de continuidad normativa, es necesario establecer un nuevo marco económico, financiero y autónomo que permita atender las necesidades de modernización de las FAS, cumplir con las obligaciones contraídas y no satisfechas de programas de armamento, fomentar la industria nacional de Defensa y cumplir las recomendaciones e indicaciones presupuestarias indicadas por el Tribunal de Cuentas (TCU), para establecer criterios adecuados de rigor presupuestario.

Antecedentes en el extranjero

La ley de programación militar francesa

Francia, ha dispuesto desde los años 60² de un conjunto de leyes³ de programación que, con una duración de seis años, han ido plasmando tanto el montante del presupuesto de Defensa como los programas de inversión para dicho periodo. Se ha pretendido, por un lado, dotar a las FAS de las capacidades necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines y cometidos asignados; y por otro, apoyar a la industria de Defensa nacional para lograr la provisión adecuada de los medios necesarios para la obtención de esas capacidades. Así las citadas leyes han ido fijando, entre otros, créditos ordinarios para cada uno de los años de vigencia y unos pequeños montantes en créditos extraordinarios, así como los programas de inversión previstos para esos periodos.

La vigente Ley de Programación⁴ tiene una vigencia durante el periodo 2014-2019 y se basa en los principios y líneas de actuación marcadas en el *Libro Blanco de Defensa* y

² Ley Programa 60/1305 de 8 de diciembre de 1960.

³ Desde la Ley 60/1305 de 8 de diciembre de 1960 se han aprobado 13 Leyes.

⁴ LOI n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Disponible en :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3C25A65B2A54960376455D0FFBDD34AE.tpdil_a13v_1?idSectionTA=JORFSC TA000028338826&cidTexte=JORFTEXT000028338825&dateTexte=29990101#LEGIARTIO_00028340452

Seguridad Nacional de 2013, quedando el importe del presupuesto de Defensa para esos años de acuerdo con la siguiente tabla:

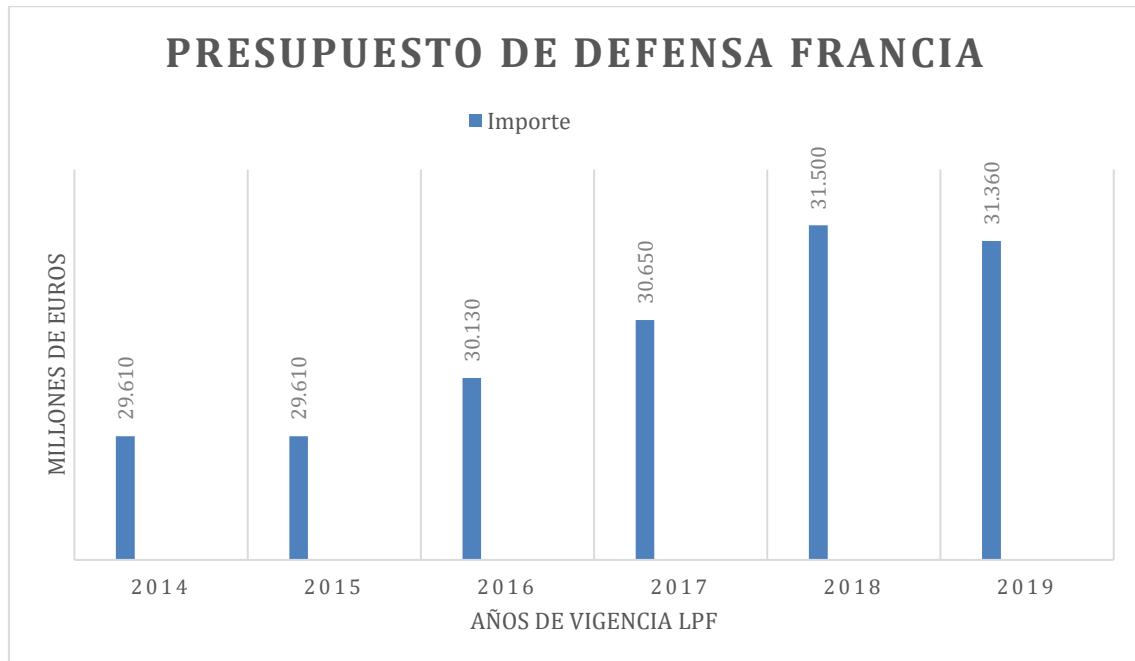


Figura 1. Presupuesto de Defensa en Francia. Fuente: Ley 2013-1168⁵

La Ley de Programación 2019-2025 ya ha sido aprobada y recoge los nuevos principios de la revisión estratégica de octubre de 2017, yendo más allá de lo que es una ley de financiación, pues no solo establecen la dotación presupuestaria enmarcada dentro de una política de Defensa, sino que además establece los programas necesarios de inversiones para el cumplimiento de esa política, señalando además un panorama de certidumbre económica durante su periodo de vigencia que contribuye a dar efectividad real al cumplimiento de los cometidos asumidos por las Fuerzas Armadas.

La ley de programación militar portuguesa

Portugal también se dotó de un marco jurídico (Ley Orgánica 4/2006 del 20 de agosto de Programación Militar para el escenario 2006-2023 que se dividía a su vez en tres sexenios (2006-2011, 2012-2017 y 2018-2023), si bien con peor fortuna que en el caso de Francia. Dicha ley fue sustituida por la Ley 7/2015 de 18 de mayo, como resultado del proceso de revisión llevado a cabo en base al modelo de planeamiento por capacidades

⁵ Solo se incluyen los gastos relativos a programas militares de armamento.

de la OTAN. En su anexo 1, se detalla el montante de las consignaciones presupuestarias por sexenios y en su artículo 13 preveía una nueva revisión de la ley en el año 2018 que fue finalmente realizada⁶.

No obstante, han surgido numerosos problemas derivados de la falta de ejecución de las cantidades consignadas. Especialmente críticos han sido los periodos relativos a la crisis económica, lo que se ha traducido en la falta de materialización de los programas de modernización e inversión previstos, aunque en los últimos años se han recuperado cierta normalidad llegando a tasas de ejecución superiores al 80 %⁷.

La ley de programación militar belga

La Ley de Programación de Inversiones Militares para el periodo 2016-2030 (ley de 23 de mayo de 2017), buscaba incrementar el gasto en defensa del 0,9 del Producto Interior Bruto (PIB), al 1,3 en 2030. Publicada el 8 de junio de 2017, regulaba una competencia contemplada en el artículo 74⁸ de la Constitución de 1994, según señala el artículo 1 de la citada ley de programación y establecer la financiación necesaria para las necesidades previstas en la visión estratégica hasta 2030.

La ley contempla (art. 2) las inversiones necesarias para Defensa durante el periodo 2016-2030, incorporándose un anexo en el que se señala una descripción indicativa de los programas y su estimación presupuestaria. En su artículo 3 se señala el importe de los créditos necesarios para la inversión correspondiente al periodo 2020-2030, con un montante total de 9 200 millones de euros y en su artículo 5, indica que los ingresos generados por la venta de equipos principales objeto de sustitución por los equipos enumerados en el anexo a esta ley serán puestos a disposición para la financiación de los programas enumerados en el art 2.

⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=238>

⁷ Así en 2015 fue de 86 %, en 2016 del 97 % y en 2017 del 80,1 % Disponible en: [www.tcontas.pt
www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional](http://www.tcontas.pt/www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional)

⁸ No obstante, el artículo 36, el poder legislativo federal se ejerce conjuntamente por el Rey y la Cámara de representantes para: 1º la concesión de la naturalización; 2º Leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los ministros del Rey; 3º presupuestos y las cuentas del Estado, sin perjuicio del artículo 174, párrafo 1, segunda frase; 4º establecimiento del contingente del Ejército.

Las inversiones serán objeto de control por parte de la comisión parlamentaria para compras y ventas militares, incluyéndose un inventario anual de dichas adquisiciones. No obstante, el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el proyecto de Ley⁹ nº 60.450/4 de 7 de diciembre de 2016, indicó que las normas presupuestarias de carácter plurianual podrían ser inconstitucionales, pues los presupuestos eran votados anualmente y las inversiones incluidas en la ley debían considerarse como la expresión de un simple compromiso político que no vinculaba a futuros gobiernos. Esta circunstancia, dado que el grueso de las inversiones comprenderá el bienio 2018-2019 y se desarrolla hasta 2030 podría condicionar el plan de inversiones al ser los gobiernos futuros los que tendrán que decidir si continúan o no con el citado programa inversor.

Antecedentes en España: las leyes de dotaciones

En España, las leyes de dotaciones, a lo largo del siglo XX, han tratado de establecer un marco económico y financiero para garantizar el sostenimiento y la continuidad del proceso de inversiones y modernización de nuestras FAS de acuerdo con las posibilidades económicas vigentes.

La Ley 85/1965 de 17 de julio sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las FAS¹⁰ que en su art. 1, autorizaba al Gobierno a realizar un programa de inversiones durante un plazo máximo de ocho años¹¹, habilitándose los créditos señalados en el Plan de Desarrollo Económico y Social, siendo estos los correspondientes al ejercicio económico de 1968 y siguientes estimados, tomando como base la última anualidad del Plan de Desarrollo Económico y Social con el incremento anual acumulativo previsto por el mismo para la inversión pública en general.

La Ley 32/1971, de 21 de julio sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional¹² estableció, conjuntamente con otros hitos¹³, un nuevo programa de

⁹ Disponible en: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2137/54K2137002.pdf>

¹⁰ BOE núm. 173, de 21 de julio de 1965.

¹¹ 1965-1972.

¹² BOE núm. 175, de 23 de julio de 1971.

¹³ Variación en el coste de los materiales, capacitación técnica de la industria nacional, compromisos adquiridos por la Junta de Defensa Nacional de 6 de octubre de 1969, renovación de los Convenios con Estados Unidos de América y Acuerdos con Francia.

inversiones así como de mantenimiento y reposición de material para el periodo 1972-1979.

Así, en su artículo 2 preveía un importe de 19 350 millones de pesetas para el año 1972, experimentando los ejercicios posteriores un porcentaje de incremento anual acumulativo igual al del ejercicio de 1972.

El Real Decreto Ley 5/1977 de 25 de enero prorrogó por tres años la duración del programa de inversiones, mantenimiento y reposición del material y armamento para la modernización de las FAS, experimentando los créditos asignados a estos fines un porcentaje de incremento anual acumulativo igual al del ejercicio de 1977 de acuerdo con lo dispuesto en su art. 2.

La Ley 44/1982 de 7 de julio sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, haciendo especial hincapié en la relación existente entre la financiación y la consecución del Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC), definida como la toma de postura final sobre aquellos medios operativos y de apoyo a la fuerza que en un determinado periodo de tiempo (seis años) se han de conservar, modernizar o dar de baja.

En la coyuntura política de mayo de 1982, España se convertía en el miembro número 16 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dicho acontecimiento influyó en la ley, pues un incremento de medios financieros favorecería una integración de unas FAS cuya estructura y dimensionamiento distaba de ser la adecuada a los requisitos de integración en la OTAN.

Con una vigencia de ocho años (1983-1990) se establecían dos condicionantes respecto a la evolución de los créditos. Un crecimiento mínimo y un crecimiento máximo. Respecto del crecimiento mínimo en su artículo 2, punto 1, se señalaba que «para la realización del mencionado programa, el importe de los créditos del Ministerio de Defensa excluidos los que se indican en el apartado dos de este artículo se cifrará en los presupuestos de cada ejercicio, en pesetas corrientes de cada año, de modo que su poder adquisitivo real sea, como mínimo, el de los correspondientes créditos consignados en mil novecientos ochenta y dos, con un incremento anual acumulativo de cuatro enteros y cuatrocientas treinta y dos milésimas por ciento (4 432 por 1003, también en términos reales)».

En lo referente al crecimiento máximo, el artículo 3 señalaba que el importe total de la suma de los créditos presupuestarios correspondientes a los apartados 1 y 2.1 del artículo anterior (créditos de material y personal) excluidos los créditos correspondientes al pago de las obligaciones que se deriven de la Ley 20/1981 del 6 de julio de creación de la Reserva Activa, acumulado en los ocho años de vigencia del programa, no será superior, en términos reales, al resultado de aplicar un crecimiento del 2,5 % anual a las cifras consignadas para los mismos créditos en 1982, permitiéndose, a tal fin y en caso necesario, reducir el porcentaje establecido en el citado apartado uno del artículo segundo.

La Ley 6/1987 del 14 de mayo, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS (BOE núm.119, de 19 de mayo de 1987) prorrogó la Ley 44/1982 que ya en su propio articulado preveía¹⁴ que antes del 1 de enero de 1986 el Ejecutivo remitiría un proyecto de ley al Congreso, que ampliara la vigencia del programa conjunto de inversiones, reposiciones y sostenimiento de las FAS hasta el final de 1994 y durante el periodo de 1986-1994.

La Ley 9/1990 del 15 de octubre sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990), supuso una nueva prórroga del anterior bloque normativo. Se autorizaba al Ejecutivo a continuar con el programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento y sostenimiento de las Fuerzas Armadas en el período 1990-1998. Se establecía además la revisión del mismo, una vez transcurridos los dos primeros años de vigencia, debiendo remitir el Ejecutivo al Congreso antes del 1 de enero de 1992 un informe sobre el desarrollo del programa en los años 1990 y 1991, ambos inclusive; y un proyecto de ley que ampliara su vigencia hasta el final del año 2000 dando continuidad al programa conjunto de inversiones y sostenimiento de las FAS, pero nada de esto último se produjo, volviendo de esta manera al tradicional sistema de financiación basado en la asignación presupuestaria específica dentro de los PGE.

Estas leyes sirvieron para lograr modernizar el armamento, equipos y sistemas de Defensa, y establecer cierta certidumbre en el panorama económico y financiero del MDEF, constituyendo el instrumento legal y presupuestario que permitió la modernización de nuestras FAS, desempeñando a la vez un importante papel en el

¹⁴ Artículo 10 de la Ley 44/1982.

desarrollo del tejido empresarial nacional y la incorporación de nuevas tecnologías en los nuevos programas de armamento y equipos, pero con una limitación añadida: su horizonte temporal era reducido, no más allá de 8-9 años, insuficiente para el creciente ritmo de modernizaciones que se estaban llevando a cabo en las FAS.

El modelo transitorio: la financiación de los programas especiales de armamento y los créditos extraordinarios

El sistema actual supone que la partida correspondiente a los gastos de Defensa, sección 14, forma parte de los PGE, quedando sujeto el incremento de dicha partida a criterios basados en la rentabilidad política inmediata. El electorado no considera prioritario el gasto en Defensa¹⁵ y las formaciones políticas orientan sus propuestas a captar mayores votos con presupuestos en los que el gasto social ocupa un lugar preponderante¹⁶.

Las Leyes de Dotaciones Presupuestarias (LDP) cumplieron en buena medida el objetivo para el que fueron creadas; contribuir a la modernización de unas FAS mediante herramientas legales y presupuestarias que permitieron a la industria nacional de armamento incorporarse al tren tecnológico y, a la vez, establecer el marco presupuestario y legal adecuado para el proceso de modernización anteriormente citado.

Ante la ausencia de continuidad normativa, era necesario establecer un nuevo sistema que profundizara en la financiación de los Programas Especiales de Armamento, antes denominados Programas Principales (PEAS), que asegurara la participación del tejido industrial militar nacional y el aporte tecnológico que la participación en dichos programas suponía. Se estableció un sistema de prefinanciación ajena al Ministerio de Defensa (MDEF) en el que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET) establecía un sistema de préstamos en concepto de Investigación y Desarrollo para el inicio de la fabricación de los elementos contenidos en dichos programas, con el establecimiento de un calendario de pagos por parte de Defensa según se fueran produciendo las entregas

¹⁵ En este sentido véase el estudio N.º 3110 del Centro de investigaciones Sociológicas, CIS, de septiembre de 2015 “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas” en los que un 25,3% de los encuestados, el porcentaje más alto, consideró excesivo el presupuesto que se destina anualmente en España a la Defensa nacional y a las Fuerzas Armadas, frente a un 24.4 que consideró adecuado el mismo, siendo significativo que un 37,5 % no sabía o no contestaba a esa pregunta.

¹⁶ Así el gasto social en los PGE constituye el 56 % de los presupuestos consolidados, constituyendo las políticas sociales el 70 % de las políticas de gasto. Nota de prensa del gabinete del Ministro de Hacienda de 3 de abril de 2018

de dichos equipos y, por último, se procedería a la devolución de los préstamos por parte de las empresas una vez percibidos dichos pagos por parte de Defensa.

El esquema, por tanto, se ajustaría al siguiente gráfico:

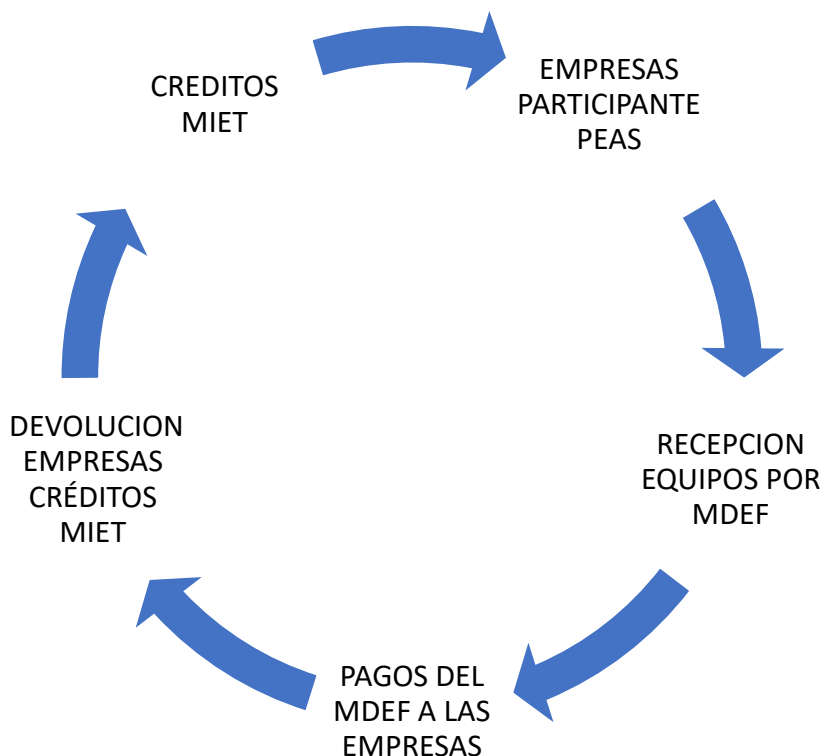


Figura 2. Sistema de prefinanciación. Fuente. Elaboración propia.

La eficacia del sistema quedaba condicionada a que el MDEF mantuviera un crecimiento sostenido de sus presupuestos anuales y a que las empresas mantuvieran unos ratios de solvencia adecuados que les permitieran hacer frente a los pagos al Tesoro Público, pero ello podría suponer hipotecar futuros ejercicios presupuestarios con una pesada herencia de gasto, como así ocurrió finalmente y, más aún, en un escenario de crisis económica como se produjo en 2008, al dejarse de pagar los compromisos comprometidos en los PEAS en los años 2010 y 2011. La solución fue habilitar créditos extraordinarios por medio de la figura del Real Decreto Ley (RDL), en 2012, que continuaron en 2013, 2014 y 2015¹⁷, otorgándose certidumbre económica y estabilidad financiera pero «por la puerta de atrás».

¹⁷ Por un importe de 1783,877,884, 856 millones de euros., RDL 26/2012 de 7 de septiembre, RDL 10/2013 de 26 de julio de 2013, RDL 10/2014 de 1 de agosto, RDL 7/2015 de 14 de mayo.

Esta última política fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, concretamente el RD Ley 10/2014 del 1 de agosto, que fue estimado en sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de fecha 7 de julio de 2016. Al tratarse de un ejercicio presupuestario ya finalizado, se tuvo en cuenta el respeto de los derechos de terceros de buena fe que, manteniendo relaciones económicas con la Administración, se verían seriamente comprometidos si desapareciese la concesión del crédito extraordinario, así como el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución Española (CE).

Como consecuencia de ello, y abandonando esa política, al menos por el momento, el Gobierno, en el presupuesto de Defensa de 2017, incluiría el pago de los PEAS de 2016 y 2017¹⁸ que con anterioridad se habían financiado por la vía del crédito extraordinario y que no aparecía formando parte de los PGE.

Los créditos para Operaciones de Mantenimiento de la Paz: un modelo revisable

Los créditos para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) surgieron para dar cobertura presupuestaria a la participación española en misiones internacionales en el año 1989, puesto que el coste de la preparación, proyección, sostenimiento y repliegue de los contingentes era tan elevado que excedía los recursos contemplados en el presupuesto de Defensa.

La participación española en este tipo de operaciones no es desdeñable, pues de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), España está entre los 10 primeros países que más aportan a la financiación de las OMP¹⁹, de acuerdo con el siguiente gráfico:

¹⁸ 1 850,66 millones, 716,8 correspondiente a 2016, y 1 133 correspondiente a 2017.

¹⁹Datos referidos para 2017. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>

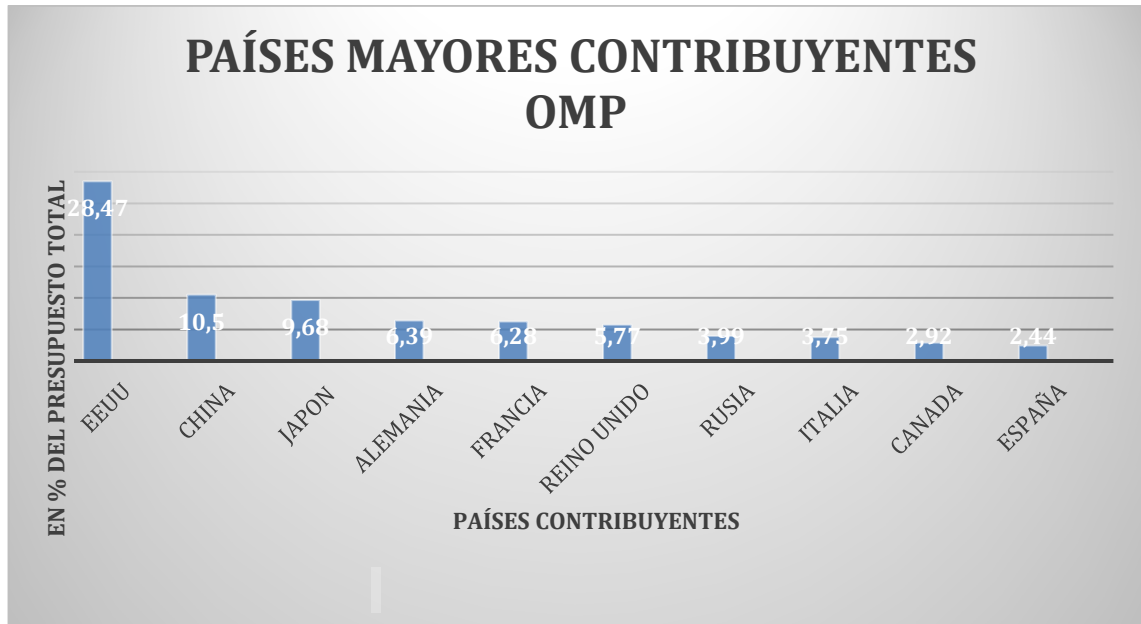


Figura 3. Mayores contribuyentes a las OMP. Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos de Naciones Unidas <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>.

Estrechamente vinculados al Fondo de Contingencia²⁰ (FC), pues están configurados como unos créditos ampliables con cargo al mismo, los créditos OMP fueron creados por Resolución del 6 de noviembre de 1990 de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (DGP) que determinó los criterios de imputación de gastos con cargo al capítulo 2, dando como resultado la aplicación presupuestaria 228 (gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ONU), incluyéndose en ella todos aquellos gastos de personal, funcionamiento e inversiones ocasionados por las unidades que participaban en dichas operaciones.

Ello fue una clara excepción a los criterios generales de clasificación económica que suelen regir el gasto público, pues debían ser imputados en sus correspondientes

²⁰ Fondo de reserva de naturaleza presupuestaria, introducido por el art 15 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 de 12 de diciembre. Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluiría una sección presupuestaria denominada Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria por importe del 2 por 100 del citado límite. El fondo se destina a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previsto en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La aplicación de dicha dotación requerirá la aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda. Regulado actualmente por el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se encuentra establecido con carácter estatal en el 0,8% de acuerdo con la Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (BOE núm. 161 de 4 de Julio).

capítulos: 1. Gastos de personal, 2. Gastos corrientes en bienes y servicios y 6. Inversiones reales, en función de la naturaleza del gasto de que se trate.

Es por ello que, atendiendo al cumplimiento de ese principio y sobre todo los informes contrarios a esta práctica del TCU²¹, la Ley 39/2010 del 22 de diciembre PGE para el 2011, desglosó la mencionada partida en dos aplicaciones presupuestarias adicionales, distinguiendo:

-14.03.122M.128, gastos de personal originados por la participación de las FAS en OMP.

-14.03.122M.228, que incluía los gastos corrientes en bienes y servicios originados por la participación de las FAS en OMP.

-14.03.122M.668, que abarca todos los gastos en repuestos y mantenimiento originados por la participación de las FAS en OMP.

De esta manera se desglosaba el crédito de acuerdo con la naturaleza económica del gasto y con los capítulos correspondientes en función del tipo de gasto de que se trataba. Se cumplía además con el principio presupuestario consagrado en el art. 42 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria (LGP) y se obtenía una mayor información sobre los recursos asignados en las diferentes partidas presupuestarias.

Los principales problemas derivaban de la reducida dotación inicial de los créditos, dados los compromisos adquiridos por España, lo que motivaba que, al carecerse de los recursos necesarios, se tuviera que acudir al uso de créditos del Ministerio de Defensa no específicamente dedicados a este fin, para luego con posterioridad y una vez obtenidas nuevas dotaciones, realizar las correcciones contables pertinentes.

Asimismo, las dotaciones se apoyaban sobre la base de la existencia de gastos imprevistos y dada la experiencia de nuestro país en este tipo de misiones, los citados gastos se podrían haber planificado y previsto con la suficiente antelación y rigor.

Igualmente, la tramitación tardía de los expedientes de ampliación de crédito ha traído como consecuencia la escasez de recursos para hacer frente a las necesidades existentes de las diferentes OMP, circunstancias que se podrían haber solucionado con una presupuestación acorde con las previsibles necesidades derivadas del despliegue o con una tramitación ágil, y consiguiente aprobación, de dichos expedientes.

²¹ Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente a los años 1996, 1997 y 1998.

Todo ello suponía añadir una mayor rigidez al instrumento presupuestario creado, pues se carecía de la flexibilidad necesaria que justificó la creación de la aplicación presupuestaria 228, y el posterior desdoblamiento en la aplicación 168 y 668, sin olvidar el hecho de que, al tratarse de créditos ampliables, no se permitían transferencias de créditos entre los mismos a tenor de lo dispuesto en el art. 52.de la LGP.

En cualquier caso, subsiste un problema de presupuestación que podría solventarse mediante la modificación del procedimiento, estableciendo un sistema ágil y distinto en función de la tipología de las OMP. Así, las ya en curso deberían incluirse con cargo a la partida presupuestaria del MDEF, incluida dentro de los PGE, dejando las otras operaciones, aquellas imprevistas o de inmediata ejecución que se financien con cargo al FC, y a las aplicaciones específicamente previstas al efecto, sin perjuicio de la necesidad de imputar de forma correcta aquellos gastos que sean específicamente vinculados a la OMP y que muchas veces tratan de incluirse aquellos que poco o nada tienen que ver con la misión en sí misma.

La financiación exigida por la OTAN: el mínimo del 2 % del PIB

La Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte celebrada el 4 y 5 de septiembre de 2014 en Newport, Gales, Reino Unido, marcó el inicio del acuerdo por el que se establecía un mínimo del 2 % del PIB para dotar los presupuestos de Defensa de los Estados miembros en un plazo máximo de 10 años. Se trataba de esta forma de revertir la situación que se arrastraba desde 1998 y que se vio especialmente afectada por los años de la crisis financiera.

Ese porcentaje se refería exclusivamente a las consignaciones presupuestarias propias de cada país y no a la financiación de la OTAN, que es sufragada por los Estados miembros sobre la base de ratios tan diversos como la renta per cápita o el tamaño de la economía nacional²², distinguiéndose tres tipos de presupuestos como son el

²² España contribuye con un 5,5534 % del total del presupuesto conjunto civil, el militar y el programa de inversiones e infraestructura de seguridad. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_67655.htm

presupuesto civil, el militar y el programa de inversiones e infraestructura de seguridad, siendo de todos ellos el militar el que cuenta con mayor dotación presupuestaria²³.

En Newport no se establecía obligación alguna de llegar a ese porcentaje del 2 %, sino las indicaciones necesarias para que aquellos países que no llegaban a dicho mínimo paralizaran los recortes en las partidas presupuestarias relativas a Defensa con el fin de aumentar posteriormente el gasto militar en términos reales respecto del crecimiento del PIB. Es decir, no se trataba de una obligación legal de naturaleza vinculante, sino que era, y es, tan solo una orientación de naturaleza política. Lo que sí se determinó como objetivo «cuasi obligatorio» era que el 20 % del citado gasto se destinase a la adquisición de equipamientos, incluyéndose los programas de Investigación y Desarrollo (I+D).

Si bien es cierto que el establecimiento de un determinado porcentaje del PIB no constituye un parámetro exclusivo para valorar el gasto que un determinado país puede hacer en materia de Defensa sí puede dar una idea de la imagen que proyecta la nación como socio de una organización internacional, así como de su papel relevante o no en el orden estratégico mundial. Aun a pesar de ello, tanto la Unión Europea, como Canadá invirtieron tan solo un promedio del 1,46 % de su PIB²⁴, mientras que Estados Unidos, invirtió un 3,58 % de su PIB, como puede verse en la figura 4.

Como puede observarse, España ocupa el antepenúltimo lugar de los países miembros de la OTAN de nuestro entorno que menos gasto dedica a la partida presupuestaria de Defensa, apenas un 0,92 %.

Del gráfico siguiente puede deducirse, partiendo del porcentaje del 2 % sugerido por la OTAN, cual es el grado de incumplimiento de determinados países miembros por la diferencia entre el porcentaje de PIB realmente gastado y el porcentaje de PIB sugerido para gastos de Defensa, dando como resultado los siguientes datos que se muestran en el siguiente gráfico:

²³ Así el presupuesto civil tiene un montante de 245.8 millones, el militar 1.325 millones y el presupuesto de inversiones 700 millones para 2018. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_67655.htm

²⁴ Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

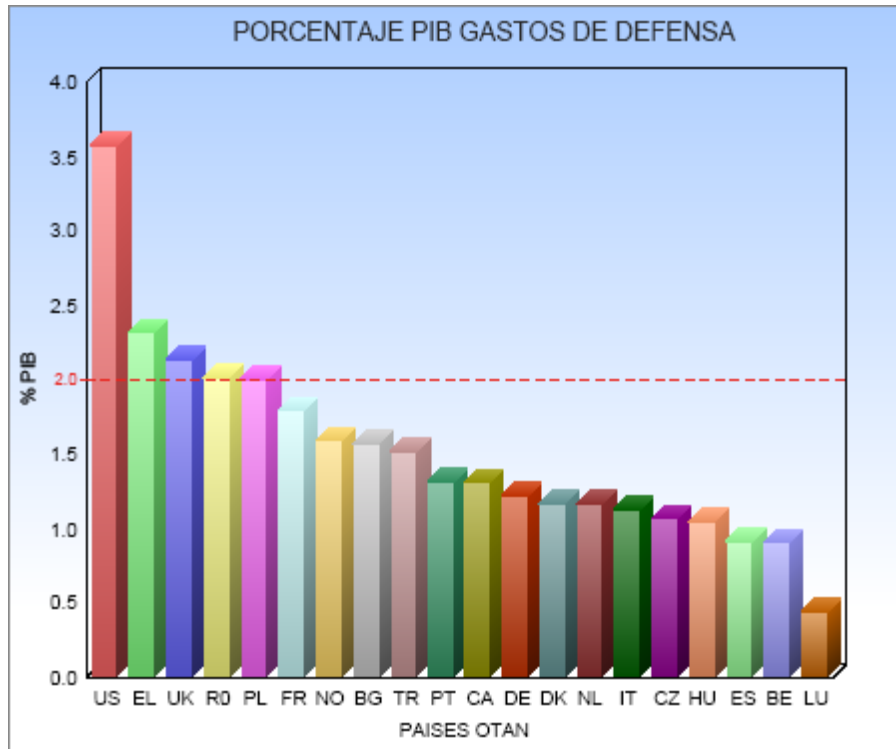


Figura 4. Porcentaje PIB gastos de Defensa. Fuente: Datos OTAN.¹

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

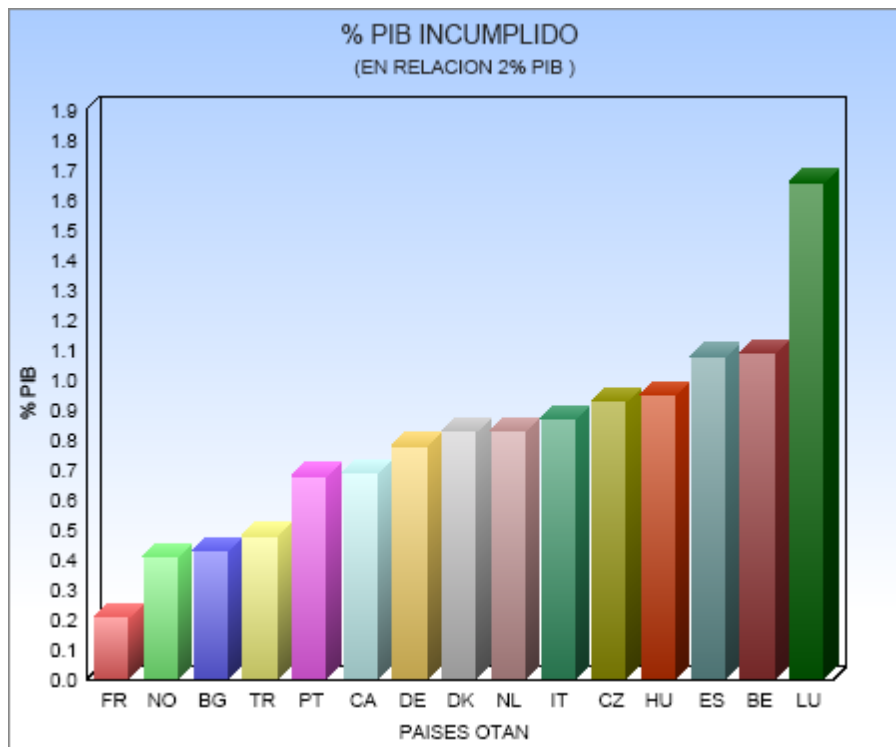


Figura 5. Porcentaje de PIB cumplido. Fuente: Elaboración propia por diferencia entre el % PIB gastado y el % PIB recomendado.

Es decir que, de acuerdo con los citados datos, España debería gastar, para lograr el cumplimiento de dicha recomendación, un 1,08 % más de su PIB del que ha gastado en 2017.

El reducido gasto en dicha partida en nuestro país no es más que el reflejo de la escasa importancia política y social²⁵ que se le da a la Defensa, fruto tanto de una inexistente cultura estratégica nacional, escasamente impulsada desde el Ejecutivo, como de la escasa relevancia dada por los actores políticos. A ello contribuye también no solo el escaso interés prestado desde instancias gubernamentales al fomento de la cultura de Defensa, sino también la falta de una labor pedagógica e informativa del Ejecutivo que permita, tanto a nivel de la ciudadanía como del resto de los partidos políticos, avanzar, explicar y mantener un crecimiento sostenido del gasto en materia de Defensa.

La justificación del incremento del gasto en Defensa basada en la pertenencia a una organización internacional, como obligación impuesta a todos los países miembros, debería ser descartada. Se debería adoptar una actitud sincera, centrada en la necesidad de adoptar un papel relevante en el orden mundial y ser capaz de actuar con los recursos necesarios, bien de forma autónoma en la Defensa de sus intereses, bien de forma bilateral en el marco de sus compromisos con los países aliados y socios, tanto de la UE como de la OTAN.

En la reciente cumbre de la OTAN en Bruselas (11 al 12 de julio de 2018), el presidente del Gobierno se comprometió a seguir avanzando en la consecución de un gasto de un 2 % del PIB en el año 2024, asumiendo de esta manera el compromiso del anterior jefe del Ejecutivo en la cumbre de Cardiff, si bien queda por ver si ese objetivo es finalmente materializado. Habrá que esperar a años venideros para comprobar si ese compromiso se ha hecho realidad.

²⁵ Estudio N.º 3110 del Centro de investigaciones Sociológicas, CIS, de septiembre de 2015 “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas”.

El sistema de financiación propuesto: el uso de la ley orgánica como forma de estructurar la propuesta

Ante la falta de continuidad de herramientas que definan el panorama financiero y presupuestario a medio y a largo plazo, es necesario establecer un nuevo instrumento que garantice un marco estable, definitivo y que aporte la suficiente certidumbre en la planificación de las necesidades operativas de nuestras FAS sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la CE.

Dicho artículo establece una remisión a la Ley Orgánica para la regulación de «las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución». Dicho concepto organizativo plantea la cuestión de determinar la naturaleza institucional o administrativa de nuestras FAS al observarse notas específicas tanto de una institución como de una administración.

La institución, desde un punto de vista sociológico, aparece cuando la comunión en una idea o fin, agrupa y aglutina a los individuos y da nacimiento a un cuerpo²⁶, siendo desde un punto de vista jurídico, un haz de relaciones jerárquicamente estructuradas en función de una meta que las trasciende²⁷. La Administración, por su parte, surge cuando es necesaria la coordinación de los recursos de una colectividad primero y de una sociedad después, con el fin de lograr la máxima eficiencia, calidad y productividad en el logro de sus objetivos.

Partiendo de esa premisa, una primera definición de Administración nos señala a esta como aquel aparato organizativo que desarrolla y ejecuta las funciones y tareas estatales no correspondientes a otros poderes constitucionales, quedando por tanto bajo la dirección del Gobierno y sometida a un derecho peculiar y específico como es el Derecho Administrativo.

²⁶ RENARD, G., "La Theorie de l'institution, Paris, Sirey, 1930, pág. 95.

²⁷ LOPEZ DE GEA, J. "El Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas", *Revista de Derecho Uned*, 2013, pág. 398

La doctrina jurídica actual²⁸ es partidaria de considerar a las FAS desde una concepción administrativista²⁹, posición acogida por la CE al señalar las funciones del Ejecutivo en su art. 97 (dirección de la administración civil y militar), recogida en numerosos textos legales³⁰, sin perjuicio del sometimiento al principio de legalidad del art 103.1 y 106.1 de la CE y sin que tal consideración sea incompatible con la significación institucional de la que gozan nuestras FAS al ser reguladas en el Título Preliminar de la CE, conjuntamente con otras instituciones como los partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicatos.

No cabe duda acerca de la inclusión de las FAS como parte de la Administración; toda organización dispone de unas bases³¹ o áreas funcionales sobre las que se asienta su estructura administrativa, muy similares a las de la Administración civil salvo con alguna especialidad concreta, pudiendo distinguirse una base técnica, una base comercial³², una base financiera, una base contable y una base administrativa, sin perjuicio de los principios de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia.

Es indudable que, como parte de la Administración, las FAS se encuentran reconocidas en la CE y que, el recurso a la Ley Orgánica (LO) contemplada en el art 8.2, encontraría una adecuada justificación para establecer y desarrollar, por medio de este singular tipo de ley, la propuesta de un sistema autónomo de financiación fuera del ámbito de los PGE que recogiera un porcentaje mínimo del 2 % del PIB³³, para financiar el presupuesto de

²⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEC, Madrid, 1987, pág. 328.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: La posición constitucional de las Fuerzas Armadas, reflexiones en torno al art 8 de la Constitución de 1978, Derecho PUCP, Revista de la facultad de derecho nº 49,1995, páginas 23-78.

²⁹ Así también el TC, en STC 15/1982 habla de la Administración Militar.

³⁰ Así en el art 5 de la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, BOE núm. 276, de 18/11/2005, y en otras anteriores como el art 8 de la Ley 6/1980 de 1 de julio, por el que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional.

³¹ Henry Fayol, en su libro "Administración Industrial y General" señaló estas bases, áreas o actividades inicialmente dirigidas a las empresas pero extrapolables a cualquier tipo de administración, entre ellas la pública, siendo considerado como el padre de la Administración Moderna pues sus teorías, principios y doctrinas han servido de referente en cualquier organización administrativa porque, según Fayol, el fenómeno administrativo se da lo mismo en el Estado, que en el Ejército, que en una empresa.

³² Tal es el caso del INTA, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, con sus servicios de Consultoría Tecnológica, Calibración, Certificación y Homologación, entre otras, o la actividad comercial del CEMILFAR, Centro Militar de Farmacia, o Cría Caballar.

³³ PIB=C+I+G+X+M, donde C es el consumo, I la inversión el gasto público, X las exportaciones y M las importaciones

Defensa. Dicho índice vendría suministrado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la base de la agregación de los datos del PIB trimestrales.

Ahora bien, ¿por qué el uso de este especial tipo de leyes para establecer un sistema de financiación independiente de los PGE? La existencia de la LO vendría justificada por requerir de un régimen específico de tramitación, fruto de las especiales materias que regula³⁴, mediante un sistema de mayoría cualificada o reforzada, al ser competencia del pleno de las cámaras su aprobación, modificación y derogación por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de proyecto de la ley de que se trate, lo cual obligaría al máximo consenso por parte de todo el espectro parlamentario, tanto en su redacción como en su aprobación final.

La CE, al regular este especial tipo de leyes en el art. 81³⁵, contribuye a significar su carácter especial señalándolas no solo como aquellas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la CE, sino también complementando, a lo largo de su articulado, este inicial planteamiento establecido en el art 81. Así en el apartado 3 del art. 75, sustrae de la actuación de las comisiones legislativas permanentes en el caso de aprobación de proposiciones o proyectos de ley las LO, en el 87.3 inadmite la posibilidad de la iniciativa popular en materias propias de las LO o en el art. 86 que rechaza la posibilidad de que sean reguladas por medio del Decreto Ley materias objeto de LO.

Toda LO, y en este caso no sería una excepción, requiere al objeto de desarrollar los mandatos contemplados en la misma y cualesquiera otros que necesitasen de un mayor desarrollo normativo, de un Real Decreto que aprobase, teniendo en cuenta el porcentaje del 2 % PIB imputable, con carácter anual el reglamento de desarrollo de la citada LO,

³⁴ Organización institucional (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, [Tribunal de Cuentas](#), [Poder Judicial](#), etc.) y territorial del Estado. Por invocación específica a la Ley Orgánica: 8 (FF. AA.), 54 (Defensor del Pueblo), 55.2 (Suspensión de Derechos), 57.5, ([Sucesión a la Corona](#)) 87.3 (Iniciativa Legislativa Popular), 92.3 (Modalidades de Referéndum), 93 (Competencias a Organizaciones internacionales), 104.2 (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 107 ([Consejo de Estado](#)), 116 (Estados de Alarma, Excepción y Guerra), 122 (Poder Judicial), 136 (Tribunal de Cuentas), 141.1 (Alteración de límites provinciales), 144 (autorizaciones diversas en materia de constitución de Comunidades Autónomas), 147.3 (Reforma de Estatutos), 149.1.29 (Policías Autonómicas), 150.3 (Leyes de Transferencia), 151.1 (aprobación por los electores de Estatutos de Autonomía), 157.3 (Financiación de las Comunidades Autónomas) y 165 (Tribunal Constitucional).

³⁵ Capítulo V “De la suspensión de los derechos y libertades”, Título II De las Cortes Generales, Capítulo II de la Elaboración de las Leyes.

habida cuenta de la dificultad de incluir en una ley toda la casuística derivada de la materia que regula³⁶.

Todo ello sin olvidar que la colaboración reglamentaria vendría referida a aspectos que no alteren el contenido esencial de la regulación de la materia por LO, y que se refieran a cuestiones de desarrollo, procedimentales o de aquellos aspectos que requieran de una mayor precisión técnica o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la CE o por la propia ley.³⁷

La problemática que pudiera derivarse a la hora de ejecutar el montante económico resultado de imputar el 2 % del PIB, podría solucionarse mediante la figura del compromiso de gasto plurianual, siempre y cuando se cumplan los requisitos a los que hace referencia el art. 47 de la Ley General Presupuestaria (BOE núm.284, de 2003) que señala que podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. El número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 %, en el segundo ejercicio, el 60 %, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 %.

Todo ello sin perjuicio de la excepcionalidad prevista en el apartado 3 del citado artículo que señala que el Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el ministro de Hacienda, a iniciativa del Ministerio correspondiente, elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta, previo informe de la Dirección General de Presupuestos que acredite su coherencia con la programación a que se refieren los artículos 28 y 29 LGP.

³⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional, en adelante STC, 77/1985, 101/1991, 131/2013

³⁷ STC 101/1991, 131/2013

El carácter esencial de la Defensa, primordial para la soberanía, intereses, seguridad e integridad territorial del Estado complementaría igualmente la existencia de esta LO, sin perjuicio de clarificar como ventaja añadida y por vía económica, el amplio horizonte temporal de planificación de la Defensa Nacional, logrando un panorama claro de certidumbre y estabilidad, y autonomía financiera

Conclusión

El establecimiento de una Ley Orgánica de Financiación de la Defensa (LOFD) lograría el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Establecer un sistema de financiación autónomo que, revisando el actual sistema de presupuestación vigente, desvincule la sección 14 (Defensa) de aquellas que conforman los PGE, estableciendo un umbral mínimo de inversión, 2 %, en relación con el PIB.
- Reducir la incertidumbre presupuestaria, consecuencia de la falta de estabilidad presupuestaria, a través de un marco legal y financiero a largo plazo y no a medio plazo, como ocurría con las Leyes de Programación.
- Definir el modelo de FAS del futuro. La certidumbre financiera, conseguida a través de la LOFD, permitiría definirlo, ya que una vez fijado, se podrían precisar las necesidades económicas presentes y futuras.
- Establecer una labor informativa social, lográndose el suministro *a priori* de información acerca del gasto realizado, ajustando el presupuesto inicialmente establecido con el mismo, siendo necesario, como acción secundaria, el fortalecimiento de una cultura de Defensa, actualmente irrelevante, poco potenciada desde los estamentos oficiales y claramente desconocida por un gran sector de la población.
- Mejorar la eficiencia de la gestión del gasto del presupuesto de Defensa, con la finalidad de que ello genere los mayores beneficios posibles a la sociedad, teniendo en cuenta no sólo el gasto que se asigna sino también la calidad del bien o servicio, la eficiencia y eficacia en la provisión y los costes en lo que se incurre.

- Evitar el uso de los créditos OMP, que al tener carácter ampliable y basarse en el FG tienen naturaleza extrapresupuestaria y, por tanto, no figuran en los PGE, desconociéndose su montante definitivo y produciendo una enorme disfunción en la operatividad de las FAS, así como las modificaciones presupuestarias y créditos extraordinarios.
- Eludir la excesiva dependencia actual de la soberanía, seguridad e integridad territorial del Estado con los intereses políticos, dado que existiría un marco legal en materia de Defensa al que los agentes políticos deberían someterse.
- Evitar la reiterada reducción de las partidas presupuestarias relativas a Defensa, en beneficio de otras partidas presupuestarias, a límites por debajo de la operatividad necesaria para situaciones de crisis y de presencia en escenarios internacionales de acuerdo con los compromisos suscritos por España con organismos supranacionales. Límites condicionados por los gastos de mantenimiento de las estructuras de Defensa, tales como personal, gastos corrientes y mantenimiento, y completados con los gastos necesarios para sostener las OMP y cubrir los compromisos de los PEAS³⁸.
- Necesidad de posturas pragmáticas de los agentes políticos, dado el carácter esencial del concepto de Defensa Nacional, con el fin de lograr certidumbre y estabilidad financiera en la política de Defensa.
- Prescindir de la ingeniería presupuestaria para hacer pasar inadvertida ante el parlamento y la opinión pública una buena parte del presupuesto de las FAS, evitándose la opacidad presupuestaria, y ganándose en materia de transparencia informativa y presupuestaria.

*Francisco Ignacio del Cerro Campos**
Comandante del Cuerpo Militar de Intervención

³⁸ PERDICES MAÑAS, Jesús. "Límite inferior de los gastos de Defensa" *Cátedra Paz, Seguridad y Defensa*. 15 de mayo de 2015.