

LEY DE PROGRAMACIÓN MILITAR: ¿LA SOLUCIÓN PARA UNAS FUERZAS ARMADAS FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES?

Santiago José ACOSTA ORTEGA
Coronel de Intendencia de la Armada
Director del CESIA

La primera obligación del Soberano, que es la de proteger a la Sociedad de la invasión y violencia de otras Sociedades independientes, no puede desempeñarse por otro medio que el de la fuerza militar. Pero los gastos tanto para preparar esta fuerza militar en tiempo de paz como para emplearla en tiempo de guerra son muy diferentes en distintos estados de sociedad, y en periodos distintos de adelantamiento y cultura.

Adam Smith, Una Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones.

La financiación de la Defensa es uno de esos problemas que acompañan a todo gobierno, con independencia del país, o de la época que se trate. Adam Smith ya decía en la cita que encabeza estas líneas que el primer deber de un soberano es proteger a su pueblo. Cuánto quiera o deba gastar en esa protección es siempre en última instancia exclusivamente una decisión política, que por su naturaleza se presta con facilidad a debates acalorados en los que suelen mezclarse cuestiones ideológicas con las puramente técnicas y económicas.

España no es desde luego una excepción, y aunque el tema de la Defensa no es algo que preocupe especialmente ni a los partidos políticos ni a la sociedad en general, cada vez que se plantea es el tema de su financiación lo que ocupa el centro del debate. El último encontronazo a cuenta de este tema se produjo como consecuencia del recurso de los principales partidos de la oposición contra el procedimiento utilizado por el Gobierno de utilizar créditos extraordinarios para pagar las correspondientes anualidades de los Programas Especiales de Armamento (PEA), recurso al que el Tribunal Constitucional dio la razón, anulando sendos decretos ley de 2014 y 2015 que aprobaban los créditos extraordinarios para pagar las correspondientes anualidades.

En cualquier caso, lo que resultaba ya evidente para todo el mundo tras unas reducciones presupuestarias de un rigor sin precedentes en nuestra historia reciente, impuestas al departamento por la crisis que empezó en 2008, era la necesidad de proporcionar a la Defensa un marco financiero estable que permitiese un planeamiento a largo plazo de las capacidades necesarias, y de hecho los dos principales partidos —los únicos con experiencia de gobierno— llevaban en su programa electoral, con un nombre u otro, una Ley de Financiación de la Defensa.

Con la llegada a la cartera de Defensa de María Dolores de Cospedal el tema de la estabilidad presupuestaria ha cobrado un protagonismo especial, y la necesidad de un compromiso estable y duradero con la defensa fue ya invocada en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso, en diciembre pasado. En dicha comparecencia ofreció a los grupos parlamentarios comenzar a trabajar en una ley de sostenibilidad y de planificaciones plurianuales de la defensa.

Poco después, en marzo pasado, la ministra confirmó en una conferencia en el Club Siglo XXI que su departamento estaba trabajando un proyecto de Ley de Dotaciones plurianual para las Fuerzas Armadas que contemplaría un periodo de inversiones para ocho años, lo que supone alcanzar un acuerdo previo con los diferentes partidos de la oposición. El modelo para esta Ley sería al parecer la Ley de Programación Militar francesa, sistema que nuestros vecinos vienen utilizando desde el año 1977.

El modelo sin embargo no es nuevo para nosotros, ya que entre 1965 y 1998 en España se promulgaron leyes de dotaciones plurianuales para las Fuerzas Armadas, aunque acabó abandonándose porque las leyes terminaban por no respetarse. En el caso francés, la ley es más un compromiso político que una obligación jurídica, y de hecho ninguna Ley de Programación se ha ejecutado en su totalidad.

La pregunta que se plantea pues, es si esta futura Ley, de la que nadie en principio duda de su necesidad, será la respuesta a los problemas de falta de financiación que desde hace ya muchos años, con independencia del partido o incluso del régimen político gobernante, vienen sufriendo nuestras Fuerzas Armadas.

La Ley de Programación Militar Francesa

La programación plurianual de los gastos de Defensa nace en Francia con la V República y la creación de su fuerza nuclear de disuasión. En enero de 1959, la ordenanza orgánica 59-2 establece que el Gobierno puede someter a su aprobación por el Parlamento gastos militares plurianuales, de modo que la planificación pueda basarse sobre bases financieras realistas. Tres leyes de programas sucesivas permitieron la creación de su arsenal nuclear.

Tras esta fase, y bajo la presión de las sucesivas crisis del petróleo de la época, el sistema sufrió un cambio profundo a mitad de los años setenta. Inspirándose en el modelo PPBS americano (Plan-Programa-Presupuesto) el planeamiento a largo plazo se reemplaza por un «modelo de Ejército» y las leyes de programas se transforman en «leyes de programación».

Este último concepto, que nace en 1977, se va ampliando posteriormente para abarcar disposiciones relativas a los gastos de remuneraciones, cargas sociales y funcionamiento.

Las leyes de programación promulgadas en Francia hasta la fecha pueden enmarcarse en cuatro grandes ciclos de quince años (1) según la orientación general del esfuerzo de defensa:

- Creación del arsenal nuclear (1960-1975).
- Continuación del esfuerzo nuclear y modernización del armamento convencional (1975-1990).
- Transformación a un modelo de Ejército profesional y revisión del modelo (1990-2005).
- Estabilización del modelo de Ejército profesional (2005-2020).

Estas leyes se inspiran normalmente en un Libro Blanco de la Defensa, donde se fijan los objetivos del país en esta materia. Una vez aprobado por el presidente de la República, el *Libro Blanco* orienta los detalles de la programación militar. Además, se elabora un plan prospectivo a 30 años para establecer los objetivos de capacidades militares a largo plazo que se actualiza regularmente y que concilia objetivos militares y tecnológicos. Por su parte, la *Direction générale de l'armement* (DGA, vendría a ser lo más próximo a nuestra DGAM) prepara un estado de capacidades tecnológicas que identifica las necesarias para los programas previstos, y el *Chef d'état-major des Armées* (JEMAD) redacta trienalmente un Plan Estratégico de los Ejércitos.

Es preciso sin embargo destacar que la Ley de Programación no tiene carácter normativo. Dado que el principio de anualidad presupuestaria constituye uno de los fundamentos del Derecho Presupuestario francés, y así está recogido en el artículo primero de la Ley Orgánica 2001-692 relativa a las leyes de finanzas (2), la Ley de programación se limita a establecer unas previsiones de gastos, que para que sean efectivas deben inexcusablemente ser recogidas cada año por la correspondiente ley de presupuestos. Es decir, la Ley de programación es un compromiso político, no una obligación jurídica.

(1) GAUTIER, Louis: *La défense de la France après la guerre froide*, Presses universitaires de France, 2009.

(2) El equivalente francés a nuestra Ley General Presupuestaria.

Al carecer de esta capacidad de obligar, las Leyes de programación acostumbra a quedar, con raras excepciones, parcialmente sin ejecutar: a partir de 1985, las leyes de presupuestos se apartan cada vez con más frecuencia de las sucesivas leyes de programación, e incluso se dio el caso en la de 1995-2000 de que ya no fue respetada por la Ley de presupuestos desde el primer año de su promulgación. Evidentemente, estas diferencias entre lo programado y lo presupuestado se deben a que los ingresos presupuestarios de los que dispone finalmente el Estado no se corresponden con los previstos cuando se redactó la correspondiente Ley de programación, pero precisamente estas diferencias son las que reducen sensiblemente el papel de garantía de estabilidad financiera que se pretende buscar.

Hasta tal punto esto es así que en 2014 se dio una pequeña crisis política en nuestro país vecino a causa de unos anunciados recortes en Defensa: a pesar de que la Ley de programación acababa de ser votada en el mes de diciembre de 2013, en mayo de 2014 se desató una tormenta política cuando el primer ministro Manuel Valls hizo unas declaraciones sugiriendo que Defensa debería hacer aún esfuerzos en el marco de la prevista reducción de 50 millardos que debía hacer el Estado en sus presupuestos (3).

Las declaraciones del jefe del gobierno provocaron un profundo malestar en el ministro de Defensa (Jean-Yves Le Drian), en los directivos de los principales grupos industriales de la Defensa (Airbus, Dassault, DCNS, MBDA, Nexter, Safran y Thales) que dirigieron una carta al Presidente de la República para prevenirle contra las catastróficas consecuencias de tales recortes, y en los propios militares. El descontento entre estos llegó a tal punto que los tres Jefes de Estado Mayor y el JEMAD amenazaron con dimitir si los recortes se llevaban a efecto (4).

El jefe del gobierno intentó entonces contemporizar y afirmó durante una entrevista en un programa de radio que «se ha votado una ley de programación militar y debe aplicarse durante cinco años, se mantiene totalmente válida», pero afirmando inmediatamente a continuación que «eso no quiere decir que no pueda haber ajustes aquí o allá».

El pulso fue finalmente ganado por el ministro de Defensa frente al de Finanzas, pero tras una crisis política en la que se dio el insólito caso de que la cúpula militar en pleno amenazara con su dimisión. La Ley de Programación Militar estaba presente como una referencia constante, pero no hubiera bastado por sí sola para evitar los recortes.

(3) *Le Figaro*, 10 de mayo 2014.

(4) *Le Figaro*, 22 de mayo 2014.

La experiencia española

En realidad en España tenemos antecedentes bastantes lejanos de lo que podrían considerarse Leyes de Programación: por ejemplo, el Proyecto de ley de Fuerzas Navales de 17 de junio de 1886 (5) venía a constituir el diseño de la futura escuadra que debía construirse, justificándolo con argumentos de orden estratégico y táctico, y previendo una financiación extraordinaria para un periodo de diez años, que se confirmó en la Ley de Escuadra de 12 de enero de 1887 (6).

Sin necesidad de remontarnos tanto en el tiempo, vemos que entre 1965 y 1990 se promulgaron diferentes leyes que preveían dotaciones plurianuales para la renovación de las Fuerzas Armadas, llegando el plazo de aplicación de la última, la 9/1990, hasta 1998.

La primera de ellas, la ley 85/1965 sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas, tuvo su origen en el programa de construcciones navales de 1956, que acabó ampliándose y convirtiéndose en una directiva de reorganización de todas las Fuerzas Armadas.

La ley autorizaba al Gobierno a la realización de un programa conjunto de inversiones destinadas a las Fuerzas Armadas durante un plazo máximo de ocho años; en su preámbulo explicaba que aunque el Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 194/1963 contenía una previsión global para las inversiones a cargo de los establecimientos militares y de seguridad, era precisa una adecuada programación de las necesidades a mayor plazo para lograr el máximo rendimiento de esos créditos. El preámbulo afirmaba también que pese a la evidente necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas, «la actual coyuntura aconseja reducir la proporción de gastos públicos que en la mayoría de los países se dedican a la Defensa Nacional, reduciéndola a un mínimo y permitiendo así que se aplique mayor esfuerzo a otros sectores nacionales, cuyo inmediato desarrollo y progreso se consideran vitales para la nación».

La ley 85/1965 no establecía objetivos, pero sí venía a reconocer la necesidad de renovar el material existente, e introducía medidas para favorecer y flexibilizar su adquisición. En cualquier caso, la participación de Defensa en el Presupuesto del Estado siguió disminuyendo desde el 15,60 por 100 en 1965 al 12,25 por 100 en 1971 (7).

(5) *Gaceta de Madrid*, núm. 173.

(6) *Gaceta de Madrid*, núm. 13.

(7) PÉREZ MUINELLO, Francisco: *Panorama del Presupuesto de Defensa en España 1946-1995*. Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior Ensayos (Incipe) núm. 15, 1996.

En 1971 se promulga la Ley 32/1971 sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, que en su artículo primero autorizaba al Gobierno para la realización de un programa conjunto de inversiones, mantenimiento y reposición de material y armamento para continuar con la modernización de las Fuerzas Armadas durante el período 1972-1979. Esta nueva ley tampoco fijaba objetivos, encomendando a la Presidencia del Gobierno, a través del Alto Estado Mayor, la coordinación y vigilancia de la ejecución del mismo.

El 9 de mayo de 1975, el Consejo de Ministros declaró a la Defensa Nacional como sector de preferente prioridad en las inversiones públicas, con lo que finalizó la etapa de sacrificio impuesta por la Ley 85/1965, que en parte había sido ya corregida por la Ley 32/1971; La participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 12,95 por ciento en 1972 al 15,08 por ciento en 1976 (8).

En mayo de 1982 España se convertía en miembro de la Alianza Atlántica, y en julio de ese mismo año se aprobaba por unanimidad la Ley 44/1982 de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Tomando como referencia el Objetivo de Fuerza Conjunto de 1980, que quería conseguir para finales de 1990 unas Fuerzas Armadas con una estructura «equilibrada y armónica», autorizaba al Gobierno para la realización de un nuevo programa conjunto de inversiones, reposición de material equipo y armamento, y sostenimiento de las Fuerzas Armadas en el periodo 1983-1990; básicamente era un plan económico a largo plazo de ocho años.

Considerando que la relación existente entre gasto de Defensa-PIB era la adecuada y que la tasa de crecimiento del PIB del periodo se mantendría en un 2,5 por 100 anual, la ley fijaba un crecimiento máximo de los gastos de Defensa de un 2,5 por 100 anual en términos reales (fijado como media para el periodo); además, para corregir la relación entre gastos de personal y material se fijaba un crecimiento anual acumulativo del 4,432 por 100 en términos reales para los gastos de inversión, sostenimiento y reposición de material.

La ley se prorrogó posteriormente por las leyes 6/1987 y 9/1990. En junio de 1992, el entonces Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), José Miguel Hernández Vázquez, explicaba en una conferencia que «en términos generales, la Ley no se ha cumplido en sus estrictos términos, aunque lo que parece fuera de dudas es que siempre actuó como un punto de referencia para la política presupuestaria del MINISDEF y en este sentido hubiese sido peor no haber contado con ella» (9). El SEDEF afirmaba asimismo que «en pesetas del 1992 el presupuesto del año 1982 fue de 886.000.000.000 de pesetas, y

(8) PÉREZ MUINELO, F.: *op. citada*.

(9) HERNÁNDEZ VÁZQUEZ, José Miguel: *La Ley de Dotaciones*, Conferencia de 5 de junio de 1992, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4768847.pdf>.

para el presente ejercicio es de 786.000.000.000, muy lejos del incremento del 2,5 por 100 anual acumulativo».

La ley se cumplió durante los tres primeros años de vigencia, pero a partir de 1986 se inicia una brecha entre los techos presupuestarios previstos en ella y los presupuestos realmente aprobados; como consecuencia, el gasto de Defensa, que en el año 1982 representaba el 2,09 por 100 del PIB, en 1992 era tan sólo el 1,32 por 100.

El SEDEF se refería en su conferencia al problema de conseguir una estabilidad razonable en las previsiones económicas para la defensa, y a la incertidumbre que suponía la anualidad de los presupuestos para periodos de planificación amplios, pero afirmaba también que una vez decidido el Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC) en términos muy realistas desde el punto de vista económico, «no se deberían introducir restricciones económicas adicionales a su desarrollo».

En las fechas en que dictaba esta conferencia, junio de 1992, el SEDEF estaba trabajando en la nueva Ley de Dotaciones que debía prorrogar la vigencia de la de 1990 hasta el año 2000, según mandato de ésta; para elaborarla se estudiaban entonces dos alternativas: continuar con la estructura de la ley 44/1982, que establecía básicamente unos parámetros de crecimiento financiero para los recursos de defensa, o adoptar el modelo de Ley-Programa utilizado en Francia. Sin embargo ya no le dio tiempo a aprobarla: poco después de su conferencia, en el mes de septiembre de ese año, José Miguel Hernández le presentaba al ministro de Defensa, Julián García Vargas, su dimisión irrevocable por su radical desacuerdo con el presupuesto del departamento para 1993 que acababa de aprobar el Consejo de Ministros (10).

Otra aproximación al problema: los Programas Especiales de Armamento (PEA)

Como hemos visto en el apartado anterior, en España siempre que ha habido que afrontar grandes programas de adquisición ha sido necesario acudir a créditos (11) extraordinarios pues con los presupuestos ordinarios era totalmente imposible financiarlos.

A principios de los años 90, la crisis económica generalizada unida a las dificultades de nuestra adaptación al Mercado Común Europeo provoca una ralentización del crecimiento económico y unas tasas de paro del 24 por 100, lo que obliga a introducir medidas correctoras de carácter coyuntural. El

(10) *El País*, 30 de septiembre de 1992.

(11) U otras medidas igualmente extraordinarias, como anticipos de tesorería, exención de impuestos, créditos preferenciales sin intereses, etc. que se pueden ver en las diferentes leyes citadas.

presupuesto de defensa pasa en esos años de representar el 6,86 por 100 del presupuesto del Estado en 1990 a sólo el 4,45 por 100 en 1995, mientras que sin embargo éste pasaba del 25,33 por 100 del PIB en 1990 al 28,48 por 100 en 1995.

A pesar de eso, los compromisos internacionales de España y nuestras propias necesidades nacionales nos obligaban a continuar con la modernización de las Fuerzas Armadas. Ante la imposibilidad de que el Presupuesto de Defensa pudiese asumir los importantes programas que se consideraban necesarios (los primeros fueron las fragatas *F-100*, el *Eurofighter* y los *Leopard*) se decidió adoptar el conocido como «modelo alemán», en el que se aplaza el pago por la Administración hasta que se recibe la obra o el suministro.

Para ello hubo también que adaptar la legislación española, ya que hasta 1997 en España no era posible que la Administración pagara las adquisiciones de forma aplazada, y hasta el año 2005 la programación presupuestaria de los sistemas de armas no podía extenderse más allá de 10 años (método alemán). Sólo a partir de 2005, con la Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003 desaparece el límite de los 10 años para los contratos celebrados bajo la modalidad de abono total del precio.

Según se exponía en el amplio informe elaborado por la Secretaría de Estado sobre los PEA en 2011, «el modelo de financiación elegido fue consecuencia directa de las restricciones económicas existentes. Es decir, había que adquirir en una situación económica desfavorable programas esenciales para la modernización de las FAS, muy costosos y de enorme importancia para el tejido industrial español.

En definitiva, el sistema de financiación estaba condicionado por las limitaciones presupuestarias ya que las políticas de gasto se debían adecuar a las exigencias de la política económica basada en el rigor presupuestario, contención del gasto, reducción del déficit e impulso a la inversión» (12).

A pesar de ello, el tema ha sido utilizado con frecuencia para la batalla política, y como se ha mencionado anteriormente, en 2016 el Tribunal Constitucional dio la razón a los principales grupos de la oposición (el PSOE, Izquierda Unida, ICV-EUiA, CHA, Izquierda Plural y UPyD) que recurrieron el uso del decreto ley por parte del Gobierno para aprobar créditos extraordinarios con los que financiar los grandes programas de armamento.

En 2014, el partido UPyD realizó un informe en el que se acusaba a los PEA de fraude y despilfarro (13), en el que se afirmaba entre otras cosas que el Ministerio de Defensa estaba en «colapso financiero» siendo su principal

(12) Secretaría de Estado de Defensa, «Evaluación de los Programas Especiales de Armamento. Informe de Bases para una Estrategia Financiera». Septiembre 2011.

(13) LOZANO, Irene y NAVAZO, Bernardo: *Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad*. Informe de UPyD, julio de 2014.

causa «el advenimiento en 2014 de los pagos comprometidos por los Programas Especiales de Armamento, que obliga al Ministerio de Defensa a cumplir un calendario de pagos que comienza en 2014 y se prolonga durante década y media de muy difícil cumplimiento. Este calendario de pagos consume la parte del león de los recursos del Ministerio y le aboca al colapso: son ya siete los años con operaciones y maniobras al mínimo, no se prevé mejora en el horizonte y, en cambio, sí un agravamiento de la situación por los pagos que se avecinan». Más adelante el propio informe menciona que según el plan que llama de Morenés/Argüelles el déficit de financiación anual del Ministerio para hacer frente a los pagos pendientes sería de 1.350 millones de euros.

El informe también se plantea «la utilidad real de los 19 programas en relación con las amenazas y los riesgos existentes para la Defensa española».

No obstante, si consideramos el método utilizado con desapasionamiento y lo comparamos con los utilizados hasta la fecha, vemos que la diferencia no es tan grande: ante una necesidad ineludible pero inabordable con el presupuesto ordinario, hubo que buscar un método extraordinario de financiación. Anteriormente se habían utilizado anticipos de tesorería que en algunos casos fueron después condonados (leyes 85/1965 o 32/1971); en cuanto a los sistemas a adquirir, las diferentes leyes de dotaciones anteriores no se fijaban objetivos concretos, refiriéndose en todo caso al OFC, al igual que los actuales PEA están de acuerdo con los correspondientes Objetivos de Capacidades Militares, y la decisión de su adquisición no corresponde al capricho sino a un planeamiento serio.

La única diferencia en realidad es que anteriormente se fijaban unas dotaciones y unos incrementos presupuestarios futuros (que como hemos visto acababan por no cumplirse) y con el actual sistema lo que se hace es retrasar los pagos sin tener la seguridad de disponer del crédito suficiente en el momento de tener que hacerlos efectivos. Las críticas a la «utilidad real» de los programas para hacer frente a las amenazas actuales podría hacerse en cualquier caso, cualquiera que hubiese sido el procedimiento para afrontar la obtención de las capacidades, dados los largos plazos de dicha obtención y la rapidez con que cambia el entorno estratégico.

En el propio informe crítico que se cita, vemos que el problema del «colapso financiero» de Defensa se reduce a un incremento anual de 1.350 millones de euros en su presupuesto ordinario, cuando sólo entre 2008 y 2014 el presupuesto del departamento se redujo en 2.481 millones de euros. Poniéndolo en perspectiva, no parece que el problema sea realmente inasumible.

El problema de la sostenibilidad financiera

En realidad, el problema de la sostenibilidad financiera de Defensa no es más que la consecuencia del establecimiento de prioridades que constituye en

sí misma la acción de gobierno en el ámbito de la economía, que se ha definido como «la ciencia que analiza el comportamiento humano como la relación entre unos fines dados y unos medios escasos que tienen usos alternativos» (14). Y no cabe duda de que, al menos en los países occidentales, la Defensa es siempre el primer candidato cuando es necesario reducir gastos.

En España los presupuestos de defensa han venido arrastrando un déficit estructural crónico desde hace ya muchos años, con independencia del partido político en el gobierno, e incluso del régimen en el poder.

Como ya se ha mencionado, por ejemplo, la Ley 194/1963, que promulgaba el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) establecía un primer esquema de previsión global para las inversiones militares, si bien inspirándose en reducir estos gastos al mínimo indispensable al considerar que estas atenciones deberían sacrificarse para posibilitar el desarrollo de otros sectores que se consideraban más prioritarios.

Si nos centramos en el periodo que se inicia con la creación del Ministerio de Defensa y que llega hasta el inicio de la crisis financiera (1978-2009), considerando euros constantes de 2009, el presupuesto de Defensa disminuyó un 9,4 por 100, mientras que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se multiplicaron por 3,2 y el PIB se duplicó (15).

La crisis económica que comenzó en 2008 se tradujo para el Ministerio de Defensa en una reducción presupuestaria sin precedentes en nuestra historia cercana, provocando la paralización casi total del esfuerzo de modernización de nuestras Fuerzas Armadas, el colapso financiero de los Programas Especiales de Armamento y la reducción del sostenimiento y mantenimiento del material hasta límites muy severos.

Durante el periodo 2008-2014, el Presupuesto de Defensa disminuyó en 2.481 M EUR (un 30,17 por 100 sobre el Presupuesto de 2008), disminución que no guardaba relación con la evolución del PIB (que prácticamente se mantuvo en dicho período, ni con los PPGG del Estado que también permanecieron prácticamente estables).

Evidentemente, este déficit de financiación continuado en el tiempo ha sido percibido por las Autoridades políticas de cada momento, que han sido conscientes de la necesidad de superarlo. Así, el 27 de junio de 1991 el Pleno del Congreso aprobaba por amplia mayoría —206 votos a favor, 25 en contra y 9 abstenciones— el nuevo modelo de Fuerzas Armadas del futuro, una de cuyas directrices era la de ir incrementando progresivamente los recursos destinados a Defensa hasta fijarlos en el 2 por 100 del PIB (16).

(14) Lionel Robbins, economista británico (1898-1984).

(15) PÉREZ MUINELLO, Francisco: *El Presupuesto de Defensa en España. 1946-2009*, Ministerio de Defensa, Madrid 2009.

(16) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 124, 27 de junio de 1991.

Tomando como referencia las sucesivas Directivas de Defensa Nacional a partir de 1992, vemos que la de dicho año, recogiendo los criterios recién aprobados por el Congreso, se fijaba como objetivo incrementar progresivamente los recursos asignados al Ministerio de Defensa hasta situarlos en el 2 por 100 del PIB. Las de 1996 y 2000, si bien no fijaban objetivos concretos, también hacían referencia a los recursos presupuestarios necesarios para llevar a cabo la modernización que se deseaba para las FF. AA.

La Directiva de 2004 hablaba de «mantener durante la presente legislatura, un incremento presupuestario sostenido de entidad no inferior al experimentado entre los años 2003 y 2005, para proporcionar un escenario económico estable que permita acometer con éxito la transformación de las Fuerzas Armadas»; lo que venía a suponer cerca de un 4 por 100 anual. La Directiva de 2008 evita hablar de cifras concretas, pero establece como una de las directrices para la política de defensa la de «mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a las Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo que permita completar el actual proceso de transformación». La Directiva vigente la de 2012, tampoco habla de cifras concretas pero vuelve a mencionar el tema de la financiación de la Defensa, aunque sin profundizar demasiado: «A pesar del contexto de estrechez presupuestaria España debe contar con las capacidades que garantizan la disuasión, y ello tomando en consideración la singularidad de los riesgos propios».

Es decir, todos los responsables políticos a lo largo de las últimas décadas han visto la necesidad de dotar presupuestariamente de manera suficiente a las FF. AA; el porcentaje del 2 por 100 del PIB como objetivo a alcanzar ha permanecido como una referencia durante todo este tiempo y es tradicionalmente el marcado por la OTAN como deseable. Sin embargo, por unas razones u otras pocas veces se han conseguido los objetivos propuestos en lo que a dotaciones presupuestarias se refiere. El porcentaje del 2 por 100 del PIB sólo se ha alcanzado, desde el año 1956, en cuatro ocasiones, correspondientes a los presupuestos de los años 1982 a 1985. Desde entonces no ha vuelto a alcanzarse, e incluso desde 1999 ha bajado del 1 por 100.

Como se ha mencionado, la llegada de la nueva ministra de Defensa ha supuesto un nuevo impulso al debate sobre la financiación de la Defensa; en su primera comparecencia ante la comisión de Defensa del Congreso, en diciembre pasado, afirmó que: «Somos plenamente conscientes de que hay que recuperar músculo económico y, en este sentido, también quiero recordar aquí el compromiso del presidente del Gobierno en la pasada cumbre de la OTAN celebrada en Cardiff de iniciar una senda de recuperación presupuestaria de la defensa de acuerdo con el compromiso asumido por España con

nuestros socios y aliados que desemboque en una disposición del 2 por 100 del producto interior bruto en el plazo de una década» (17).

Sin embargo, y a la vista de las experiencias previas, la tarea no se presenta fácil; el camino elegido —seguramente el único posible— es el de proponer el consenso al resto de fuerzas políticas para conseguir una ley de dotaciones que se extienda durante dos legislaturas y permita poner en marcha un importante programa de inversiones, tomando como ejemplo para dicha ley la Ley de Programación Militar Francesa (LPM) (18).

Dificultades para aplicar el modelo

Como hemos visto, la LPM contiene entre otras cosas, además de previsiones de gastos, objetivos de fuerza que especifican los medios que se pretende obtener y que se contienen en un informe anexo. A modo de ejemplo que nos permita comprobar el detalle hasta el que desciende, el que acompañaba a la Ley 2013-1168 de 18 de diciembre de 2013 (LPM 2014-2019) especificaba en su punto 2.4. Capacidades de mando:

«En el periodo 2014-2019, por lo que concierne a las capacidades de comunicaciones a larga distancia, para mantener nuestra independencia nacional y permitir nuestra autonomía de mando en operaciones, la capacidad SYRACUSE será completada por dos satélites (SICRAL2 y ATHENA FIDUS) compartidos con Italia»,

o en lo relativo a Fragatas (punto 2.7.3. del informe anexo):

«El programa de modernización de las fragatas furtivas FLF será lanzado durante el periodo; las modernizaciones se efectuarán durante las inmovilizaciones programadas. Estas fragatas modernizadas principalmente con la incorporación de un sonar permitirán asegurar las misiones resultantes de los

(17) DE COSPEDAL GARCÍA, María Dolores: «Comparecencia para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento», Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 82, 20 de diciembre 2016.

(18) PONS, Juan: «Defensa avanza en la aprobación de una Ley de Dotaciones plurianual para las Fuerzas Armadas». *Defensa.com* 10 de marzo de 2017, disponible en <http://www.defensa.com/espana/defensa-avanza-aprobacion-ley-dotaciones-plurianual-para-fuerzas>.

contratos operacionales, en la fase de transición hasta la entrega de las futuras fragatas de desplazamiento medio» (19).

Un nivel de detalle semejante casi supondría llevar al Congreso la discusión del Objetivo de Capacidades Militares, lo que podría representar que éste acabase siendo igualmente objeto de disputas políticas.

En cualquier caso, y aun suponiendo que esto pudiese obviarse, el principal problema para alcanzar el por todos deseado objetivo de estabilidad financiera para Defensa es el mismo al que hacía referencia el SEDEF en 1992: la anualidad de los presupuestos introduce un importante elemento de incertidumbre en periodos de planificación plurianuales.

En España, al igual que veíamos en Francia, el principio de anualidad de los presupuestos es fundamental en el Derecho Presupuestario; la Constitución Española lo deja bien claro:

Artículo. 134.2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (...).

Es decir, que al igual que en Francia, y al igual que ha pasado anteriormente en nuestro propio país, para que las previsiones de una Ley de Programación sean efectivas deben ser recogidas año a año por las leyes de presupuestos, por lo que aquella no puede pasar de ser un compromiso político, pero nunca una obligación jurídica. Llegado el caso, podríamos encontrarnos en un futuro hipotético con que los programas iniciados y contratados con consenso inicial tuviesen que ser revisados al cabo de los años para renegociarlos y reducirlos porque los presupuestos generales del momento no les asignasen los créditos necesarios. Es decir, algo parecido a lo que pasa actualmente con los PEA.

En realidad, no parece razonable hablar como se hace a veces de «colapso financiero» de Defensa, como si el presupuesto de este departamento fuese algo estanco e independiente del resto de la Administración, cuando por ejemplo el presupuesto de 2017 (sin contar los PEA) supone tan sólo un 3,8 por 100 del total.

Conclusiones

La necesidad de proporcionar a la Defensa un marco financiero estable es una necesidad largamente sentida por aquellos que han tenido responsabilidad

(19) Ministère de la Défense, «Actualisation de la LPM 2014-2019-Dossier thématique», disponible en <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/la-loi-de-programmation-militaire-lpm-2014-2019/actualisation-de-la-loi-de-programmation-militaire-lpm-2014-2019/lpm>.

sobre este asunto, pero quizás la situación en la que los efectos derivados de la crisis de 2008 han colocado a los presupuestos del departamento hace ahora más acuciante el tomar acción para alcanzar ese objetivo.

De acuerdo con sus programas electorales, los grandes partidos parecen compartir esa postura, por lo que es previsible que una Ley de Programación Militar, con ese u otro nombre similar, pueda salir adelante. Sin embargo, y a la vista de la experiencia tanto ajena como propia, debemos tener claro que la estabilidad financiera para Defensa no puede garantizarse por una ley para varios años, aunque como decía en 1992 el SEDEF de la época refiriéndose a la Ley de Dotaciones del año 82, «hubiese sido peor no haber contado con ella».

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, François, y VITTEL, Philippe: *Loi de Programmation Militaire*, Rapport d'Information, Assemblée Nationale, septiembre 2013.
- Benoit, BESCON: *La programmation militaire: archaïsme ou outil du sage?* Magazine núm. 570 Décembre 2001. La politique militaire. La jaune et la rouge. <http://www.lajauneetlarouge.com/article/la-programmation-militaire-archaïsme-ou-outil-dusage#.WRm6iiawe00>.
- PÉREZ MUINELO, Francisco: *El Presupuesto de Defensa en España, 1946-2009*, Ministerio de Defensa, Madrid 2009.
- Sénat Français: *La Programmation des Dépenses Militaires*. Les Documents de Travail du Sénat, Julio 2007.