

115/2019

16 de diciembre de 2019

*Carlos Calvo González-Reguera**

La década prodigiosa

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La década prodigiosa

Resumen:

Entre 2008 y 2017, se vivió a nivel global una crisis económica sin precedentes de la que España no fue ajena. Esta crisis afectó en nuestro país a todo el conjunto de la sociedad y políticas de Estado de la que la Defensa no fue ajena tampoco. Especialmente en este campo, la crisis agudizó un déficit financiero estructural que afecta a nuestra política de defensa y que puso de manifiesto algunas de nuestras deficiencias, especialmente en cuanto al establecimiento de estrategias a largo plazo y asignación de recursos. Las nuevas medidas inversoras abordadas desde el Ministerio de Defensa deben acompañarse por otras que puedan resolver las deficiencias estructurales aprovechando las experiencias de la pasada década.

Palabras clave:

Capacidades militares, industria de defensa, política de adquisiciones, presupuesto de Defensa.

***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 prodigious decade

Abstract:

Between 2008 and 2017, the World lived globally an unprecedented economic crisis that Spain was not alien. That crisis hit in our country to the whole of the society and State policies that the defence was no stranger either. Especially in this field, the crisis deepened a structural financial deficit affecting our defence policy and which revealed some of our shortcomings concerning long-term strategies and allocation of resources. The new investment measures addressed from the Ministry of Defence must be accompanied by others that can solve structural deficiencies, taking advantage from the experience of the last decade.

Keywords:

Military capabilities, defense industry, acquisition policy, defense budget.

Cómo citar este documento:

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos. *La década prodigiosa*. Documento de Opinión IEEE 115/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Consideraciones sobre el entorno

El entorno de la década 2008-2017 fue convulso: la amenaza del fundamentalismo islámico se convirtió en una realidad con la que tuvimos que vivir de forma casi cotidiana; y se volvieron a presentar situaciones de conflicto que nos recordaron los tiempos de la Guerra Fría. El principal foco de atención norteamericano se derivó hacia Extremo Oriente, mientras que desde Washington se reclamaba a los europeos un mayor esfuerzo en Defensa. En Europa vivimos el auge de movimientos antisistema y una cierta pérdida de identidad que cuestiona el modelo de la Unión Europea. Las amenazas tienen un marcado carácter transnacional y, a menudo, vienen propiciadas por los avances tecnológicos. Surgen nuevos fenómenos de conflicto como la ciberguerra o el uso de las redes sociales para promover tensiones.

La mayor inestabilidad coincidió con una de las peores crisis económicas de los últimos 50 años. Un factor que influyó en la evolución de las políticas de defensa occidentales entre 2008 y 2017. La tendencia general en Europa fue priorizar otras políticas públicas; al menos así fue en España, donde, además de la crisis económica, afrontamos la mayor amenaza a la integridad nacional desde la guerra civil¹.

La solución para la defensa colectiva ante esta situación de inestabilidad, crisis económica y pérdida de rumbo se planteó por dos vías. En la cumbre de Gales de 2014, los miembros de la OTAN se comprometían a invertir en Defensa hasta un 2 % del PIB en un horizonte de 10 años. Al menos un 20 % de los presupuestos deberían dedicarse a inversiones para equipamiento. El denominado *defence investment pledge* pide un mayor esfuerzo en las tres C (*cash, capabilities y contributions*): mayor esfuerzo económico, mejora de capacidades operativas y mayor aportación de efectivos para operaciones.

Por su parte, la Unión Europea decidió prestar una mayor atención a seguridad y defensa, especialmente tras la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013, cuyo resultado más concreto se reflejó posteriormente en el desarrollo de la PESCO, y en el European Defence Action Plan (EDAP) que pretende incentivar las inversiones en defensa de los países miembros a través de la creación de fondos específicos para

¹ El entorno de seguridad está sintetizado en el resumen ejecutivo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

tecnología y obtención de capacidades. El plan se complementa con medidas para el acceso de proyectos de defensa a fondos estructurales y a la posibilidad de obtener financiación del Banco Europeo de Inversiones.

A nivel individual, algunos países realizaron ejercicios de evaluación de la situación y de cómo había afectado la crisis a sus capacidades de seguridad y defensa. En Alemania, se presentó en el Parlamento un informe sobre el estado de la *Bundeswehr* que analizaba la situación de los sistemas de combate tras años de disminución de presupuestos y de cara a un futuro con mayores compromisos operativos². Por otra parte, la Ley de Programación Militar francesa para 2019-2025 hablaba de la necesidad de abordar «la régénération du capital opérationnel» en 2030³.

En España, donde la crisis económica fue especialmente acusada, el análisis del entorno estratégico y de los efectos de la crisis se abordó en el Ministerio de Defensa, dando lugar, entre otras cosas, a lo que se denominó como «nuevo ciclo inversor» para modernización de sistemas e impulsar el desarrollo de la industria de Defensa⁴.

La situación de partida: 1996-2007

En 1996, se hace cargo del Gobierno el PP tras 14 años de Gobierno del PSOE. El cambio político se vivió en un marco que obligaba a establecer las condiciones para la entrada en el euro como condición fundamental. Desde el punto de vista de Defensa, se abrió el debate sobre la profesionalización de los ejércitos y, en paralelo, de la modernización del equipamiento a través de la adquisición de sistemas principales de armamento con prefinanciación del Ministerio de Industria.

Así, durante el periodo 1996-2007, viviríamos en España la suspensión del servicio militar obligatorio para los varones, el incremento de la participación en operaciones exteriores y la modernización de las Fuerzas Armadas y la transformación del sector

² *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten* presentado en el Parlamento alemán el 20 de febrero de 2018 por Hans Peter Bartels presidente de la comisión de Defensa, y *Bericht zur Materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr 2017* presentado por la ministra Von der Leyen en el Bundestag el 28 de febrero de 2018.

³ *Projet de Loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Rapport Annexé*. Versión de 16 de febrero de 2018.

⁴ Comparecencia de la ministra Cospedal de 24 de enero de 2018. Diario de sesiones del Congreso num.412.

industrial de Defensa. Se produjo además otro cambio político en 2004, muy ligado al ataque del 11-M.

Durante este periodo, los presupuestos de Defensa, inicial y final tienen una tendencia creciente. La media de presupuesto inicial del periodo es de 6 300 millones de euros, unos 600 millones menos que el promedio de la década siguiente⁵. El presupuesto final, cuyo promedio se situó en los 7 000 millones de euros, evoluciona en paralelo al inicial, aunque en los últimos años se aprecia una tendencia a la divergencia, que se convertirá en norma en la década 2008-2017. Entre 1996-2007 la diferencia media entre presupuesto inicial y final es de unos 700 millones de euros.

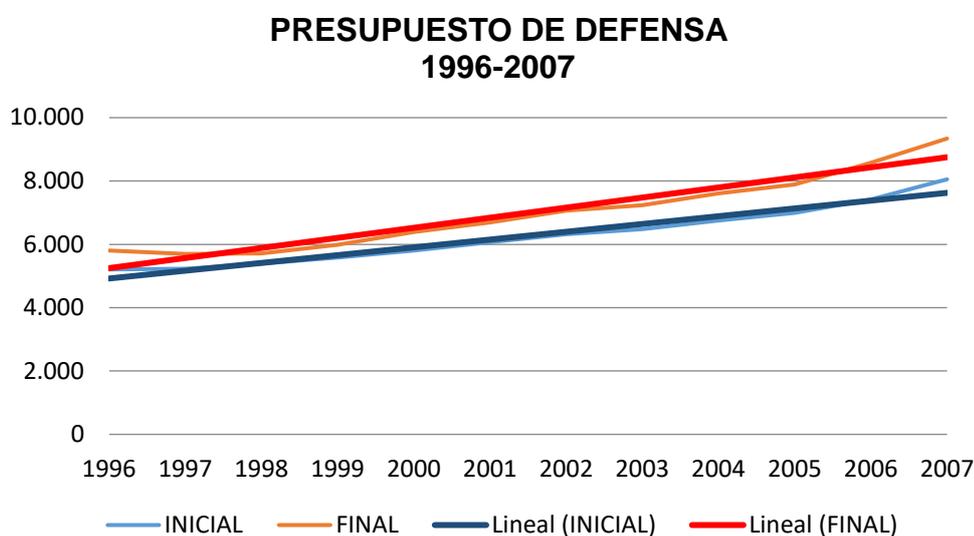


Tabla 1. Presupuesto de Defensa 1996-2007. Fuente. Elaboración propia.

Un dato significativo es la evolución en esos años del presupuesto de Defensa sobre el presupuesto del Estado, con una ligera tendencia creciente y un promedio algo por encima del 4 %. Su valor mínimo se produjo en 1997 cuando se situó en un 3,64 % y el máximo en 2002 con un 4,39 %.

Los gastos asociados a personal pasaron de 2 941 millones de euros corrientes en 1996 a 4 596 en 2007, siguiendo una tendencia creciente durante todo el periodo. Su promedio está en 3 600 millones de euros. Porcentualmente, los gastos de personal, con casi un

⁵ “Evolución del Presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013)”. Secretaría de Estado de Defensa, Dirección General de Asuntos Económicos, Madrid, 17 de junio de 2013.

55 % sobre el total, tuvieron una incidencia máxima en 1999, año en el que entra en vigor la ley 17/1999 que estableció la suspensión del servicio militar.

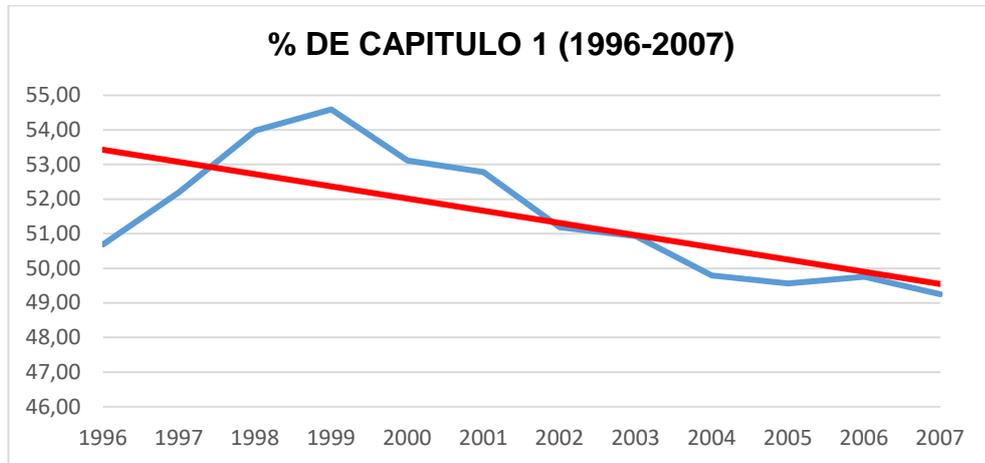


Tabla 2. Porcentaje de capítulo 1 (1996-2007). Fuente. Elaboración propia.

Es significativo destacar la evolución porcentual que experimentan los gastos de personal sobre el conjunto y, significativamente entre 2004 y 2008, cuando suponen menos de un 50 %. En esos años, se alcanza la aspiración tradicional de equilibrar los gastos de personal con los de material. El porcentaje medio del periodo está en un 52 %, lo que representa un valor muy próximo al supuesto ideal de equilibrio. Merece la pena destacar el esfuerzo realizado en estos años por reducir la incidencia de los gastos de personal sobre el global de presupuesto, que se hace en paralelo a la profesionalización plena de los efectivos y a la mejora de las retribuciones del personal militar.

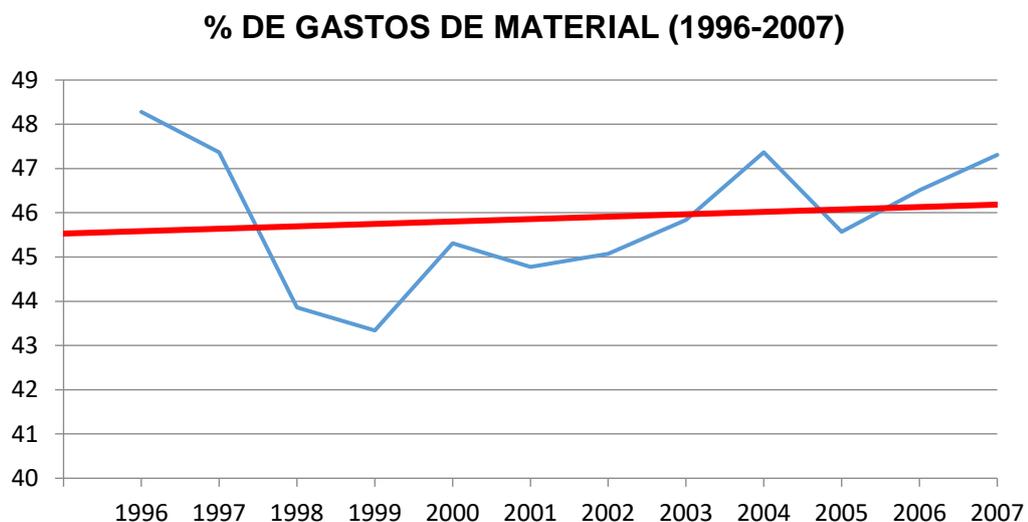


Tabla 3. Porcentaje de gastos de material (1996-2007). Fuente. Elaboración propia.

En cuanto a gastos de material entre 1996 y 2007, la suma de los capítulos 2 y 6 de presupuesto se situó en una cifra promedio de 3 200 millones de euros. En porcentaje sobre el total, el promedio entre 1996 y 2007 fue de un 45,88 %, la tendencia fue creciente, pero con cierta irregularidad. En términos porcentuales, las inversiones (capítulo 6) llegaron a un mínimo en 1999 con un 25 % sobre el total para estabilizarse en el entorno del 27 %.

La situación en 2008 en relación con el presupuesto de defensa ofrecía una tendencia que podíamos resumir en lo siguiente:

- Un presupuesto inicial ligeramente por encima de los 8 000 millones de euros que se incrementaba en unos 700 millones de euros adicionales.
- En conjunto, el presupuesto de Defensa representaba algo más de un 4 % del presupuesto del Estado.
- El presupuesto estaba prácticamente equilibrado en cuanto a gastos de personal y material.
- El peso de gasto de personal tenía una cierta tendencia a la baja.
- Los gastos de material tendrían tendencia al alza ocasionada fundamentalmente por el crecimiento del capítulo 2.
- Los gastos de capítulo 6 (inversiones reales) tenían tendencia a estabilizarse en el entorno del 27 % del total.

El periodo de crisis

Entre 2008 y 2017, el presupuesto de Defensa pasó de unos 8 500 a 7 600 millones de euros. Una disminución de alrededor de 900 millones, con mínimos en 2015 y 2016 en los que se situó en unos 5 800⁶. Los datos de presupuesto final para el mismo periodo ofrecen un máximo igualmente situado en el año 2008 de unos 9 800 M millones de euros con un mínimo de 7 200 en 2016. El presupuesto inicial promedio de la década se situó en 6 900 millones de euros, mientras que el final estuvo en el entorno de los 8 500. Una variación media de 1 600 millones de euros.

⁶ Los datos de referencia se han tomado de las Memorias de las legislaturas IX (2008-2011), X (2011-2015) y XI (enero a junio de 2016) publicadas por el Ministerio de Defensa respectivamente en diciembre de 2011, febrero de 2016 y febrero de 2017.

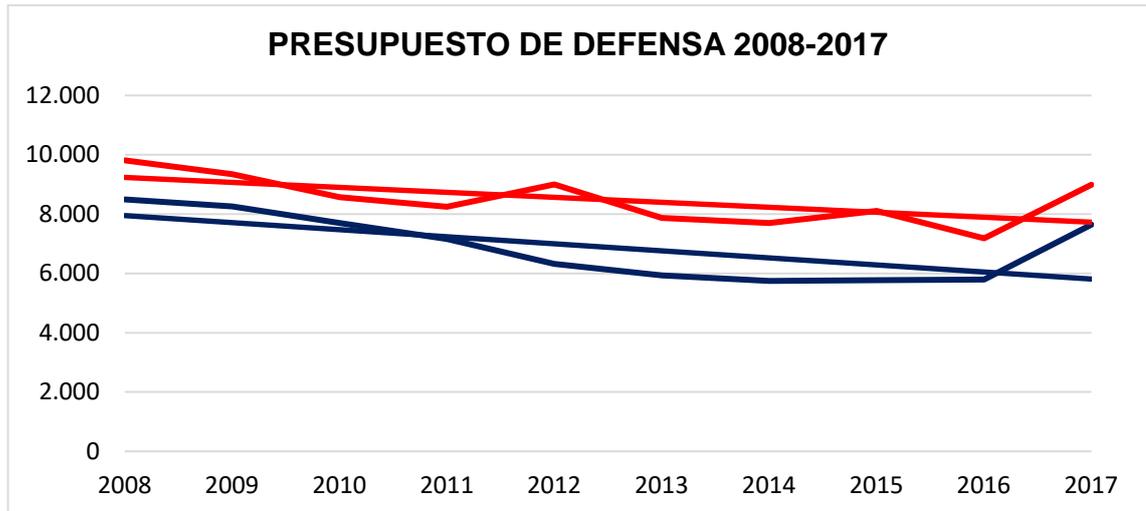


Tabla 4. Presupuesto de Defensa 2008-2017. Fuente. Elaboración propia.

La variación entre presupuesto inicial y final se debe a incorporaciones, suplementos de crédito o asignación de créditos extraordinarios. La aportación de fondos adicionales fue una práctica habitual durante toda la década, con un máximo de 2 700 millones de euros en 2012 y un mínimo de 800 en 2010. La tendencia en la diferencia entre créditos iniciales y finales fue creciente.

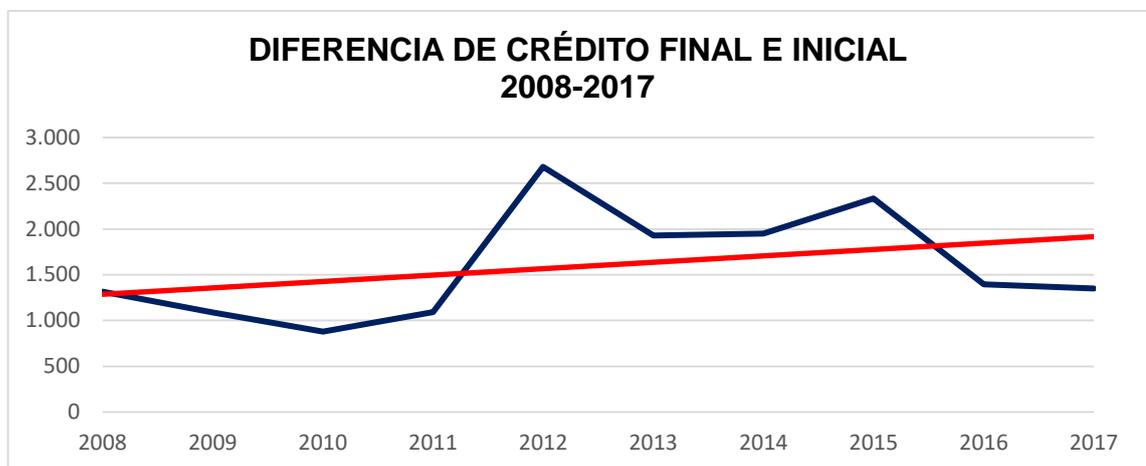


Tabla 5. Diferencia de crédito final e inicial 2008-2017. Fuente. Elaboración propia.

La disminución del presupuesto fue constante con la excepción del incremento experimentado entre 2016 y 2017 que marcó un ligero cambio de tendencia. A partir de 2016, se produjo también una disminución en la diferencia entre el presupuesto inicial y el final derivado de la voluntad política de acercar progresivamente ambas cifras.

En términos de prioridad política, el presupuesto de defensa inicial representaba en 2008 un 4,21 % sobre el del Estado (en 2017 fue de 2,77 %). Una disminución de 1,5 puntos a lo largo de la década con mínimos en 2015 (2,04 %).

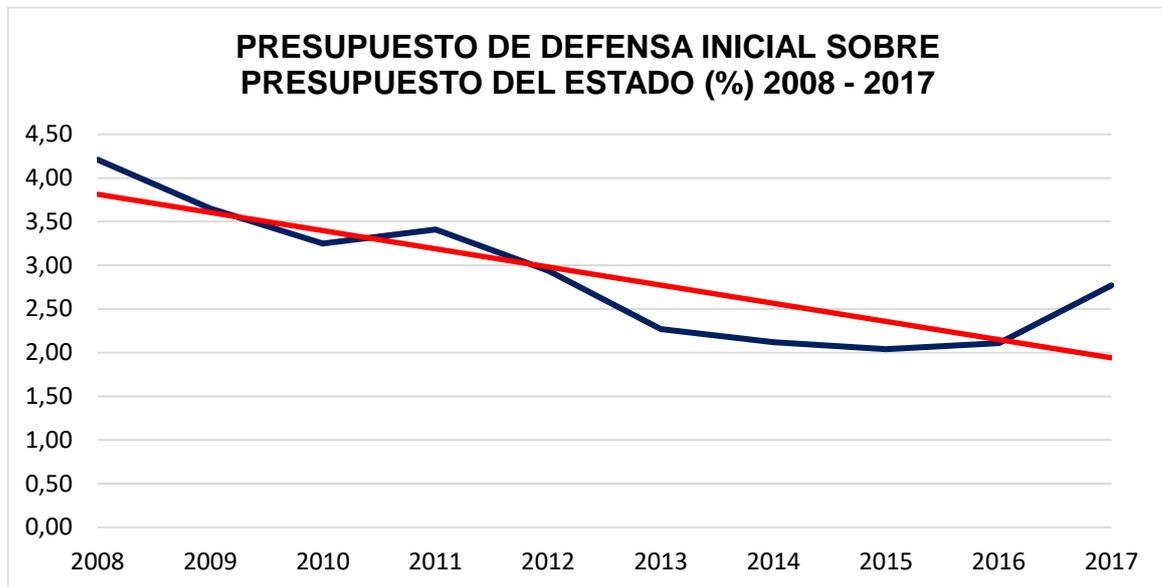


Tabla 6. Presupuesto de Defensa inicial sobre presupuesto del Estado (%) 2008-2017.

Fuente. Elaboración propia.

De los datos anteriores podemos deducir que la Defensa no es una política prioritaria para los gobiernos españoles, sean estos de la tendencia que sean. Los presupuestos de Defensa en España están condicionados por criterios de coyuntura política interna y, por tanto, sometidos a variaciones que dificultan el establecimiento de políticas a largo plazo.

En relación con esto, el promedio de la década plantea unos niveles de presupuesto final de defensa de unos 8 500 millones de euros. Un nivel que, de haberse mantenido estable, hubiera sido coherente con los objetivos de política de defensa y con la estructura y esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas.

El problema no nos parece tanto de nivel financiero como de falta de previsibilidad de las asignaciones. Sin discutir la significativa caída de presupuesto de Defensa, el principal problema no se aprecia tanto en la cuantía, sino en la tendencia al alza en la desviación de presupuesto final sobre inicial y en la pérdida de peso de la Defensa en el conjunto de las políticas de Estado.

Los gastos de personal

Desde 2008, los datos presentan una tendencia decreciente de los gastos de capítulo 1 de presupuesto, que se sitúan en una franja entre 5 000 millones de euros (años 2009 y 2010) y un mínimo de 4 500 en 2016.

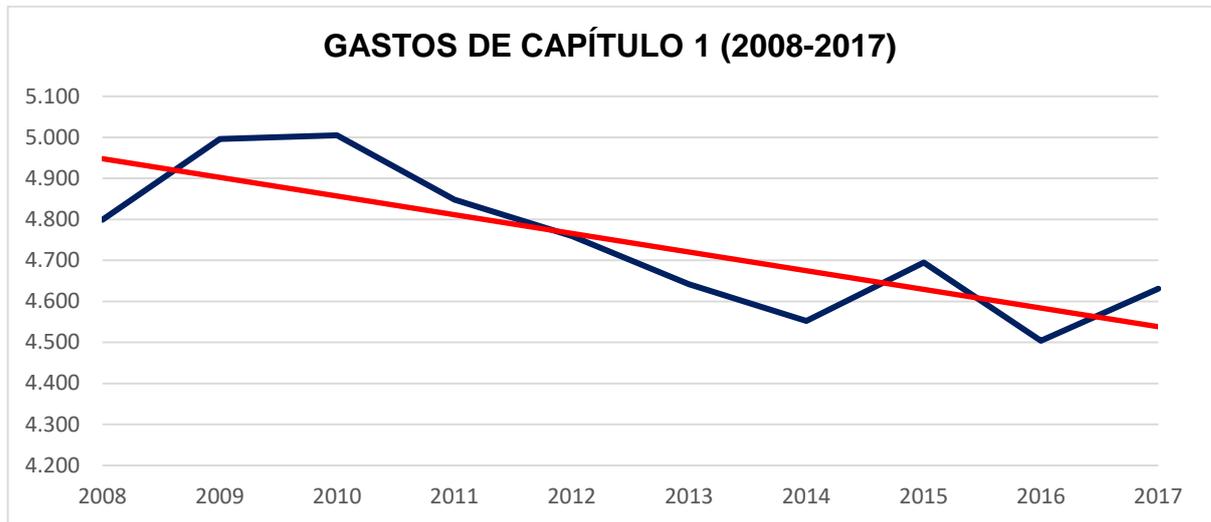


Tabla 7. Gastos de capítulo 1 (2008-2017). Fuente. Elaboración propia.

El gasto promedio de este capítulo durante la década fue de 4 800 millones de euros anuales, un 56 % del promedio de presupuesto final. A lo largo de la década los gastos de personal rara vez superaron el 60 % del total.

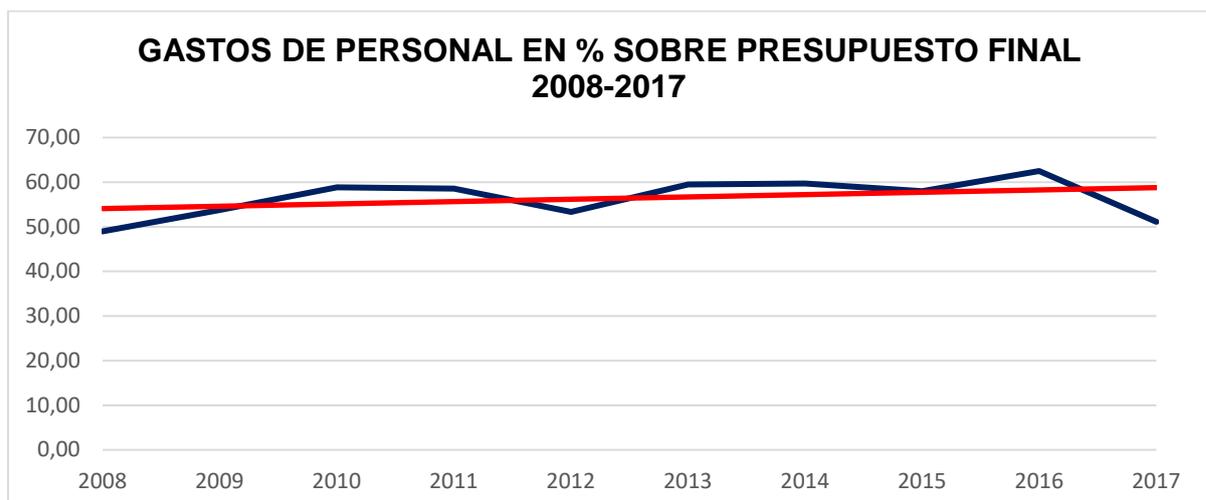


Tabla 8. Gastos de personal en % sobre presupuesto final 2008-2017. Fuente. Elaboración propia.

La cifra promedio de la década, unos 4.800 millones de euros, llevaría a plantear un análisis específico sobre los efectos de la crisis en política de personal, pero lo que parece claro es que los niveles de gasto en capítulo 1 afectaron al número de efectivos disponibles.

| | Cuadros de mando | Tropa | Total |
|-------------------|-------------------------|--------------|--------------|
| Enero 2008 | 46 465 | 75 718 | 122 183 |
| Julio 2016 | 43 769 | 76 288 | 120 470 |
| Diferencia | -2 696 | 181 | -1 713 |

Tabla 9. Promedio de inversión en personal.

Fuente: elaboración propia con datos de Memorias de las legislaturas IX, X y XI.

En este periodo, el máximo número de cuadros de mando se alcanzó en 2011 con 46 640 personas y el de tropa en 2010 con 86 112. Con esas cifras máximas de referencia evaluamos la pérdida de capital humano en las Fuerzas Armadas durante la crisis en un total de unos 12 000 efectivos desde 2010.

Por otro lado, el personal civil del Ministerio de Defensa disminuyó en unas 13 000 personas, casi en un 90 % personal laboral.

| | Funcionarios | Laborales | Total |
|-------------------|---------------------|------------------|--------------|
| Enero 2008 | 6 036 | 24 768 | 30 804 |
| Julio 2016 | 4 799 | 13 054 | 17 853 |
| Diferencia | -1 237 | -11 714 | -12 951 |

Tabla 10. Promedio de personal civil en el Ministerio de Defensa.

Fuente: elaboración propia con datos de Memorias de las legislaturas IX, X y XI.

De los datos anteriores podemos concluir que:

- El desequilibrio entre gastos de personal y material no es achacable al aumento de efectivos ni a cuestiones de política de personal.
- En época de crisis, cuando teóricamente es más fácil atraer personal para las Fuerzas Armadas, disminuyeron los efectivos militares.

- La pérdida de efectivos no se compensó con personal civil, uno de los objetivos cuando se decidió la plena profesionalización.
- La pérdida de personal laboral puede haber afectado a la actividad de órganos administrativos y de apoyo a la fuerza.

Los gastos de material

Para analizar los gastos de material utilizaremos los datos de los capítulos 2 y 6 del presupuesto. Ambos afectan a dos políticas fundamentales: preparación y sostenimiento de la fuerza, y modernización. Son además los que permiten cuantificar el peso del Ministerio de Defensa para potenciar el tejido industrial y tecnológico de defensa.

La suma de ambos tuvo tendencia decreciente entre 2008 y 2017. La disminución se produjo todos los años salvo en 2012 y 2017 por razones que veremos posteriormente. Los datos muestran una situación para ambos capítulos de unos 4 500 millones de euros en 2008 y un mínimo de 2 200 en 2016. El promedio estaría en 3 500 que reflejaría las disponibilidades teóricas para las políticas anteriormente citadas.

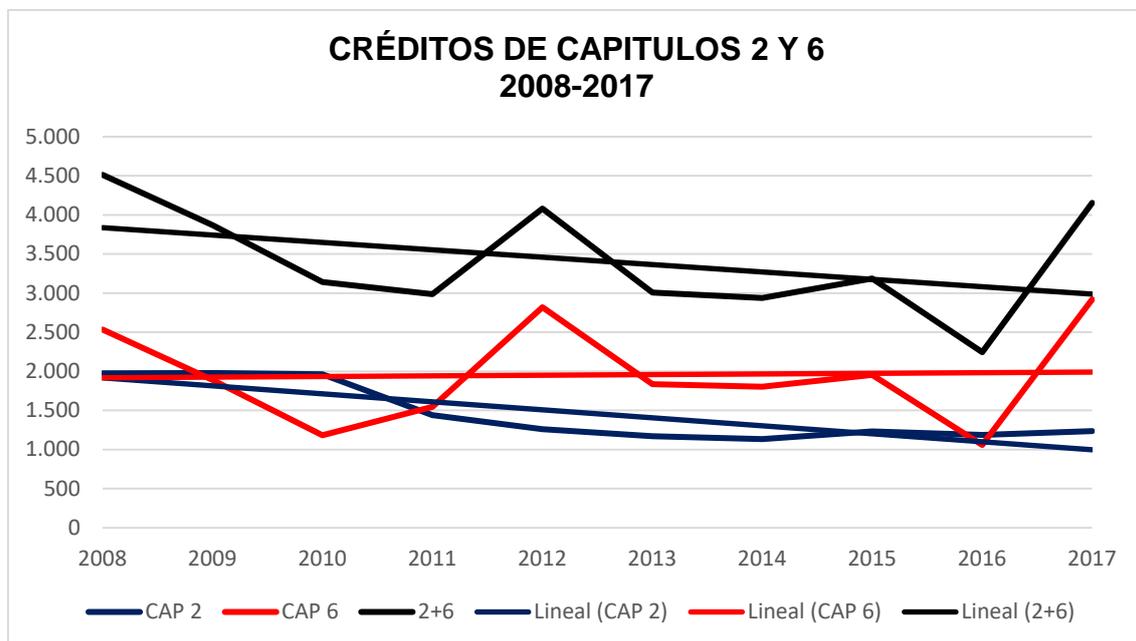


Tabla 11. Créditos de capítulos 2 Y 6 (2008-2017). Fuente. Elaboración propia.

En relación con el peso de estos dos capítulos sobre el conjunto del presupuesto, la tendencia fue igualmente decreciente. El conjunto de gastos de material se situó a lo largo del periodo en el entorno del 40 % sobre el total disponible, con máximos en 2008

cuando llegaron a suponer el 46 %, y mínimos en 2016 cuando representaron un tercio del total. En los años «excepcionales» de 2012 y 2016 estos dos capítulos representaron el 45,56 % incluyendo las aportaciones extraordinarias para pago de deuda.

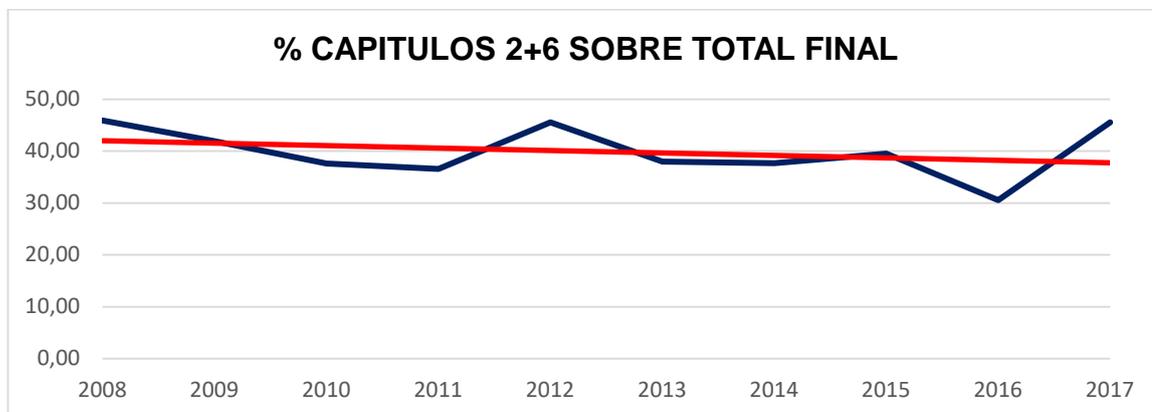


Tabla 12. Porcentaje capítulos 2+6 sobre total final. Fuente. Elaboración propia.

El capítulo 2 se situó en un promedio de unos 1 500 millones de euros anuales, con máximos entre 2008 y 2010 cuando rozó el nivel de 2 000 millones de euros y mínimo en 2014 con un nivel ligeramente superior a los 1 100. La tendencia indica una estabilización en unos 1 200 millones de euros anuales.

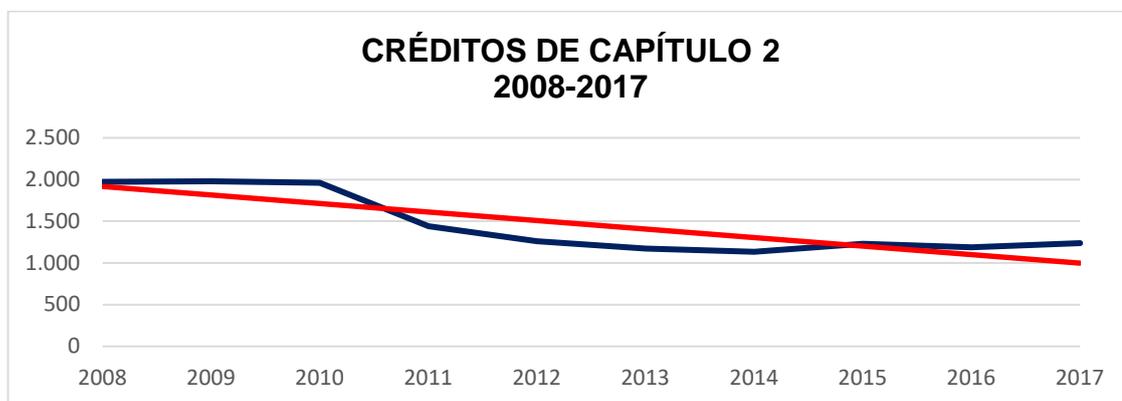


Tabla 13. Créditos de capítulo 2 (2008-2017). Fuente. Elaboración propia.

Esta tendencia de reducción en gastos corrientes en bienes y servicios repercutió en la prestación de servicios externalizados (alimentación, limpieza y seguridad) que obligaron a que parte de ellos tuvieran que ser desempeñados por personal militar. Por otra parte, el mantenimiento de instalaciones se vio afectado por la reducción de créditos de infraestructura.

En cuanto al capítulo 6, los datos muestran una tendencia estable sobre los 2 000 millones de euros, que podemos considerar como promedio de la década, pero que conviene matizar, puesto que las disponibilidades reales para atender a modernización y sostenimiento fueron notablemente inferiores a esa cantidad.

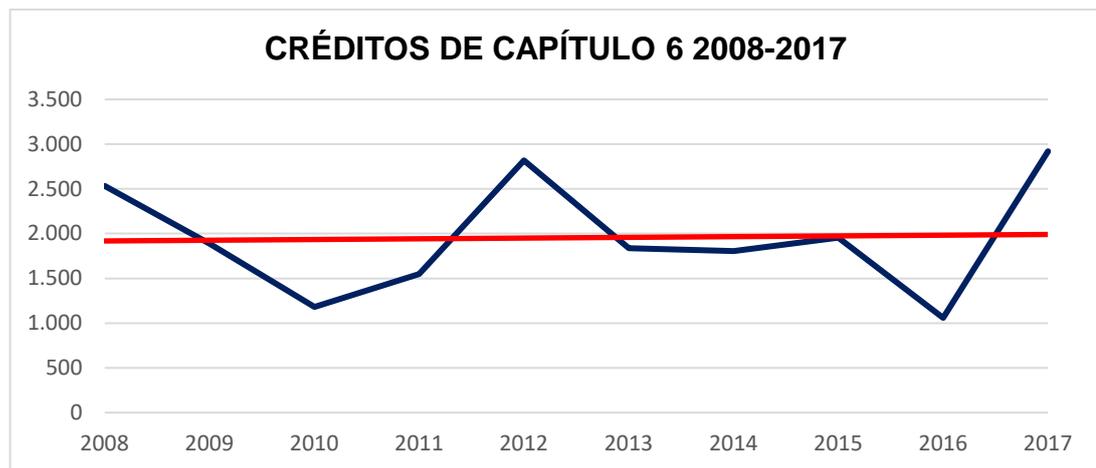


Tabla 14. Créditos de capítulo 6 (2008-2017). Fuente. Elaboración propia.

Los datos muestran la gran influencia que han tenido en la evolución de este capítulo las decisiones políticas para afrontar los compromisos de programas especiales. Los valores máximos de capítulo 6 consolidado se alcanzan en 2012 y 2017, con cifras que rozan los 3 000 millones de euros. Los mínimos corresponderían a 2010 y 2016 cuando este capítulo se situó en 1 100 millones de euros. Precisamente en 2012 y 2017, se abordaron pagos acumulados para afrontar necesidades derivadas de incumplimientos de obligaciones en ejercicios anteriores, unos pagos que tuvieron una tendencia creciente.

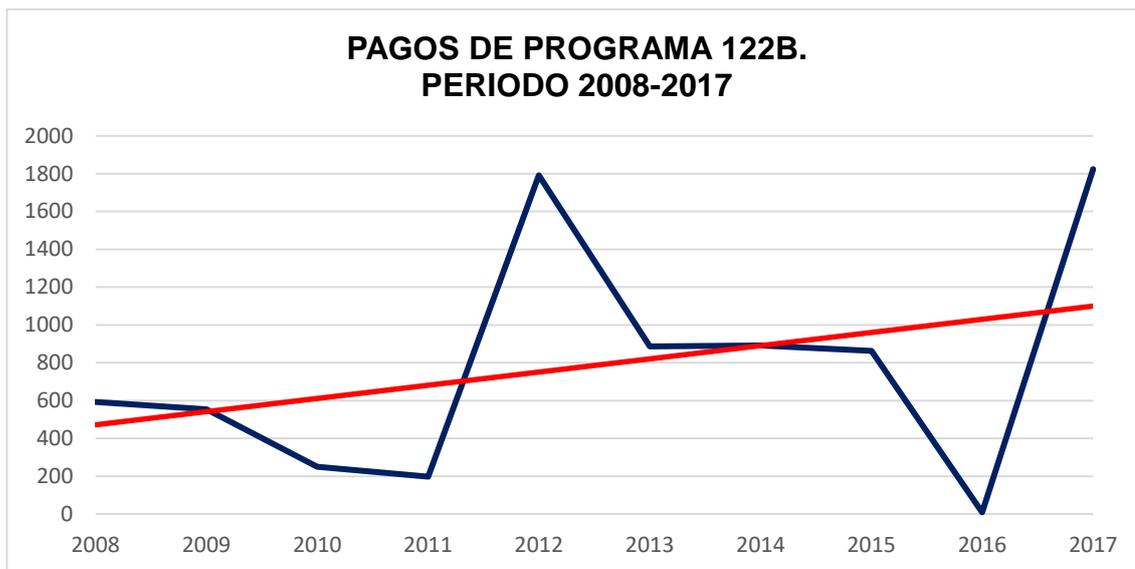


Tabla 15. Pagos de programa 122B. Periodo 2008-2017. Fuente. Elaboración propia.

Si descontamos los pagos para dichos compromisos, las disponibilidades reales para las políticas de preparación y sostenimiento de la fuerza y modernización de las FAS representarían un promedio de 1 200 millones de euros anuales pero su evolución presenta una acusada disminución a lo largo del periodo pasando de unos 1 900 millones de euros en 2008 a los aproximadamente 1 100 de 2017.



Tabla 16. Capítulo 6 sin programa 122B (2008-2017). Fuente. Elaboración propia.

En este caso, es significativa la disminución experimentada entre 2008 y 2010 cuando la disponibilidad para inversiones reales disminuyó en más de un 50 %. Esos mínimos se repitieron en 2013 y 2014. A partir de entonces hay una cierta tendencia al crecimiento incluyendo la parte procedente de créditos para operaciones.

La disminución de disponibilidades financieras para capítulo 6 ha tenido efectos sobre el mantenimiento de los sistemas en servicio y la obtención de equipamiento. Con las excepciones de la construcción de 2 BAM, la obtención de helicópteros EC135 o la modernización de helicópteros AB212, no se abordaron programas de obtención. Los casos de los programas Reaper o Euromale son significativos, ambos implican una importante inversión con retorno tecnológico dudoso en el primero y por determinar en el segundo.

Indudablemente, la realidad macroeconómica nacional es la que ha condicionado la situación. Sin embargo, pensamos que el problema no ha sido tanto debido a la escasez de créditos, sin duda una realidad, como la irregularidad de las fuentes de financiación que ha dificultado hacer una política de adquisiciones con perspectiva temporal amplia y ha obligado a gestionar de la manera más eficaz posible.

Evidentemente, esta dificultad ha tenido efectos sobre la industria, que ha vivido el desplome del mercado doméstico. Significativamente, la situación de escasez financiera coincide con la asignación al Ministerio de Defensa de la responsabilidad de potenciar el desarrollo del sector industrial de defensa por Acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2014.

La problemática financiera ha estado detrás de determinadas reformas orgánicas, como la centralización de la gestión de los programas de armamento en la DGAM que se acompañó por la reconducción de los programas especiales. Otras medidas, como la centralización en el INTA de los centros de investigación, han pretendido también racionalizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

En las condiciones anteriores, la aportación de créditos procedentes del fondo de contingencia para operaciones ha tenido una importancia significativa, aunque desde el punto de vista de gestión plantea complicaciones. Su evolución ha sido creciente, de los casi 700 millones de euros recibidos en 2008 se pasó a los 1 100 de 2017. De esas cantidades, prácticamente el 85 % se dedica a gastos de material. La tendencia, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, es incorporarlos progresivamente a presupuestos.

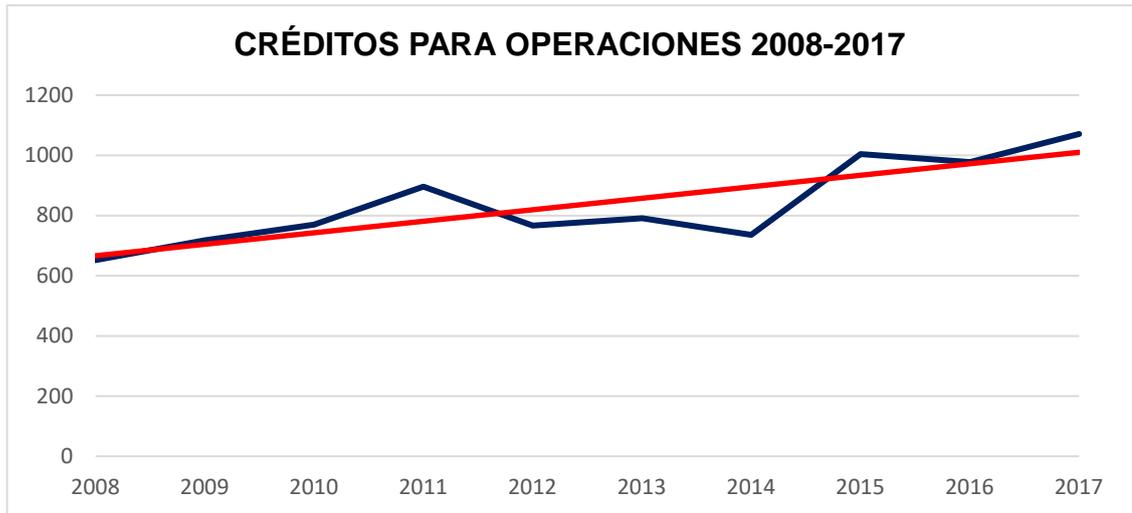


Tabla 17. Créditos para operaciones 2008-2017. Fuente. Elaboración propia.

Recordemos que, entre 2008 y 2017, las Fuerzas Armadas han realizado un esfuerzo operativo importante en condiciones restrictivas. El número de efectivos desplegados se mantuvo de forma estable en unos 3 000.

Del análisis de este apartado destacamos que:

- El desequilibrio entre gastos de personal y gastos de material no es tal. Si se ha producido es por la disminución de los créditos de material.
- Los niveles de inversión son inestables y eso dificulta hacer políticas.
- El principal condicionante de la política de adquisiciones ha sido el pago de compromisos para programas especiales de armamento.
- Las reprogramaciones realizadas no han facilitado la estabilidad en los pagos y el problema se ha desplazado temporalmente.
- A pesar de las restricciones, el esfuerzo operativo no se ha reducido.
- Las inversiones se realizaron principalmente con créditos OMP que, por su naturaleza, no permiten compromisos plurianuales.

Conclusiones

Para responder a la crisis, se adoptaron medidas orgánicas como la introducción del concepto de fuerza conjunta o, en el órgano central, la reorganización del sistema de adquisiciones. Además, se estableció también un nuevo proceso de planeamiento (OM 60/2015) cuyo resultado está todavía pendiente.

En cualquier caso, la Defensa tiene un déficit financiero crónico que la crisis agravó, especialmente en políticas de equipamiento. El déficit no se debe tanto a la cantidad de recursos como a la disponibilidad y procedencia de los créditos, demasiado sujetos a criterios de oportunidad política.

Esta inestabilidad afecta a dos cuestiones esenciales. Por un lado, al esfuerzo operativo, que se ha mantenido a pesar de las reducciones, lo que transmite un mensaje engañoso a la sociedad. Por otro, a la necesidad de establecer políticas de equipamiento con visión a largo plazo, lo que afecta de manera evidente al sector industrial de Defensa.

Las nuevas inversiones deben venir acompañadas de medidas que aborden de forma global la estrategia general en la que se enmarcan y su financiación.

*Carlos Calvo González-
Regueral**

Coronel de Infantería del Ejército de Tierra,
diplomado de Estado Mayor