

## Treball de fi de grau

Títol

Autor/a

Tutor/a

Departament

Grau

Tipus de TFG

Data

# Facultat de Ciències de la Comunicació

## Full resum del TFG

### Títol del Treball Fi de Grau:

Català:

Castellà:

Anglès:

Autor/a:

Tutor/a:

Curs:

Grau:

### Paraules clau (mínim 3)

Català:

Castellà:

Anglès:

### Resum del Treball Fi de Grau (extensió màxima 100 paraules)

Català:

Castellà:

Anglès:

## Compromís d'obra original\*

L'ESTUDIANT QUE PRESENTA AQUEST TREBALL DECLARA QUE:

1. Aquest treball és original i no està plagiat, en part o totalment
2. Les fonts han estat convenientment citades i referenciades
3. Aquest treball no s'ha presentat prèviament a aquesta Universitat o d'altres

I perquè així consti, afegeix a aquesta plana el seu nom i cognoms i el signa:

\*Aquest full s'ha d'imprimir i lliurar en mà al tutor abans la presentació oral

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. MARCO TEÓRICO.....	7
3. METODOLOGÍA.....	9
4. INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	11
4.1. Definiciones del gasto en Defensa.....	11
4.1.1. Fuentes con metodología propia.....	12
4.1.1.1. La definición de la OTAN.....	12
4.1.1.2. La definición del FMI.....	13
4.1.1.3. La definición de la UNODA.....	14
4.1.2. Entidades recolectoras.....	16
4.1.2.1. La definición del SIPRI.....	16
4.1.3. Entidades nacionales.....	17
4.1.3.1. La definición del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.....	17
4.1.3.2. La definición del Centre d'Estudis per la Pau J. M. Delàs.....	20
4.1.4. Comparativa de las definiciones de gasto en Defensa.....	20
4.1.4.1. España frente a OTAN-SIPRI.....	22
4.1.4.2. España frente a FMI-UNODA.....	23
4.2. Problemas metodológicos en la recolección y elaboración de datos sobre gasto en Defensa.....	25
4.3. Modificaciones presupuestarias: del presupuesto inicial al gasto final.....	28
4.3.1. Mecanismos de ampliación presupuestarias: el caso de las misiones internacionales.....	29
4.3.2. Mecanismos de prefinanciación: el caso de la I+D militar.....	34

4.3.2.1. El programa 464B.....	36
4.3.3. Mecanismos de financiación extrapresupuestarios: el caso de los PEAs.....	40
4.3.3.1. La Constitucionalidad de los créditos en entredicho.....	45
5. SÍNTESIS FINAL.....	48
6. BIBLIOGRAFÍA.....	50

## **1. INTRODUCCIÓN**

En un sistema político democrático, conocer el gasto en Defensa de un país debería ser una tarea sencilla o, cuanto menos, realizable. Se trata, en definitiva, de un gasto público llevado a cabo por gobiernos que deben rendir cuentas a los ciudadanos y contribuyentes. En España, conocer este tipo de gasto a día de hoy no es sencillo. Un primer indicio de ello cabe hallarlo en la multiplicidad de cifras que intentan dar cuenta del desembolso económico en materia de Defensa. Cifras que provienen de diversas fuentes. Fuentes entre las que se cuentan organizaciones internacionales, administraciones públicas, centros e institutos de investigación, medios de comunicación, publicaciones especializadas, colectivos civiles. La discrepancia entre cada uno de sus cálculos no es baladí. En los casos más extremos, la diferencia va de 6 a 20. Eso sí, en miles de millones de euros. Tal brecha bien vale una explicación.

El presente trabajo pretende ofrecer una tentativa de esa explicación. Ambiciona explorar las condiciones que obstaculizan la cuantificación precisa del gasto en Defensa del Estado español e intenta proponer una panorámica de los problemas más destacables que actualmente se presentan a la hora de tratar con cifras relativas a los gastos que tienen por objeto la Defensa española.

La razón de ser de este documento radica en la convicción de que es necesario e importante contabilizar claramente el gasto en Defensa. Al igual que para el resto de gastos públicos, conocer en qué se gasta y cómo se gasta el dinero público no solamente es un derecho ciudadano. También se erige como el punto de partida y la condición indispensable para favorecer una comprensión cabal que permita a la ciudadanía analizar y hacer revisión de la Política de Defensa. Que posibilite decidir colectivamente qué clase de Defensa se quiere y se necesita y cuál no.

Ya sea tanto desde perspectivas antimilitaristas como desde sus antípodas, múltiples características del gasto en Defensa español han sido objeto de críticas. Características de naturaleza conceptual, contable, metodológica y presupuestaria, responsables en gran medida de la falta de coincidencia en las estimaciones de gasto de las fuentes arriba mentadas. El presente trabajo versa sobre estas particularidades, que afectan a la transparencia y al acceso de la información relativa al gasto en Defensa y que entorpecen el debate público.

## **2. MARCO TEÓRICO**

Tanto el concepto de gasto en Defensa en general como el del gasto español de Defensa en concreto han sido abordados por varias fuentes y con atención a distintos asuntos. A continuación se reseñan los estudios e informes de un organismo internacional, una administración pública, un analista y un observatorio. Gran parte de sus aportaciones han sido empleadas como bibliografía de referencia en la elaboración del presente trabajo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas que publicó en 2001 “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa”<sup>1</sup>, un extenso estudio comparativo sobre los gastos en Defensa de los gobiernos de Argentina y Chile para los años 1996, 1997 y 1998. Se trata del proyecto más extenso y pormenorizado elaborado hasta el momento para la comparación de los gastos en Defensa de dos países latinoamericanos.

Se desarrolló una metodología estandarizada común para el análisis y la cuantificación de los gastos en Defensa como mecanismo para promover la confianza entre ambos Estados. Se partió de la construcción de una definición especial para el concepto gasto en Defensa, adecuada a la idiosincrasia de los dos países y basada en la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP)<sup>2</sup> de la ONU. En el año 2005<sup>3</sup> se consideró la ampliación de esta metodología para generalizar su aplicación, pero hasta hoy no ha habido avance significativo al respecto.

Al margen de la posibilidad de que esta metodología pueda ser extrapolable al caso español o no, merece destacar el valor del detallado compendio de fuentes internacionales (que recopilan información sobre gasto en Defensa) identificadas y examinadas que se elabora en el proyecto de la CEPAL. Aunque, si bien se incluyen las fuentes más relevantes, faltan algunas que no basan su definición en la CFAP.

De la compleción del panorama de fuentes internacionales sobre gasto en Defensa se encarga, entre otras cosas, el estudio el estudio “Metodología para el cálculo del gasto en Defensa y Seguridad”. Emprendido por el Ministerio de Defensa Nacional de la República de

---

<sup>1</sup> CEPAL (2001). Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6459-metodologia-estandarizada-comun-para-la-medicion-de-los-gastos-de-defensa>

<sup>2</sup> Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=3>

<sup>3</sup> CEPAL (2005). Metodología para la comparación de los gastos militares. Consultado en junio de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3588-metodologia-para-la-comparacion-de-los-gastos-militares>

Colombia en 2009<sup>4</sup>, expone de forma sucinta una amplia variedad de fuentes internacionales y las compara con las fuentes nacionales del gasto en Defensa existentes en Colombia. Clasifica, en adición, este completo catálogo de fuentes en tres categorías: fuentes con metodología propia, entidades recolectoras y entidades nacionales. Esta estructuración será empleada en el presente trabajo.

Antonio Fonfría es un analista español del Instituto Español de Estudios Estratégicos que ha abordado varias cuestiones acerca de la economía de la Defensa española. En uno de sus artículos, “El gasto en Defensa en España. Una nota metodológica”<sup>5</sup>, coteja las cifras de gasto en Defensa de las fuentes internacionales de referencia –aquellas recopiladas por el Ministerio de Defensa Nacional colombiano de acuerdo a su categorización– con las del los presupuestos españoles de Defensa y su liquidación. Se trata de un artículo conciso que, mediante un cálculo de los datos de gasto del periodo 2003-2011, deja constancia de la ingente variación en las estimaciones de las distintas fuentes medidoras del gasto. Aporta, en definitiva, un esbozo introductorio valioso para la aprehensión de las problemáticas del gasto en Defensa español.

Fundado en 1999, el Centro Delàs de Estudios por la Paz<sup>6</sup> es un centro de investigación y documentación sobre materias relacionadas con el desarme, el comercio de armas y los conflictos armados. Además de desempeñar otra índole de acciones de promoción de la cultura de paz, el Centre Delàs elabora informes anuales<sup>7</sup> que tienen por objeto el cálculo del gasto militar español. Utilizando como base la definición de gasto militar de la OTAN y mediante el análisis pormenorizado de los Presupuestos Generales del Estado y su liquidación, los informes de este observatorio calculan cada año una cifra de gasto militar alternativa a la emitida por el Gobierno. De sus conclusiones se desprende la tesis del observatorio de que en España se infradotan deliberadamente los presupuestos de Defensa y se utilizan mecanismos contables y presupuestarios opacos con la intención de ocultar a la ciudadanía información básica sobre un tipo de gasto que no goza de especial aquiescencia social.

---

<sup>4</sup> Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia (2009). Metodología para el cálculo del gasto en Defensa y Seguridad. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Serie%20Prospectiva/Metodolog%C3%A1da%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20del%20gasto%20en%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf>

<sup>5</sup> Fonfría Mesa, A. (2013). El gasto en Defensa en España. Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1. Consultado el 1 de junio, de <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/61>

<sup>6</sup> Centre J.M. Delàs. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes>

<sup>7</sup> Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015. Consultado el 1 de junio, de <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inercia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

### **3. METODOLOGÍA**

Si se desea conocer la cuantía económica que destina España al gasto en Defensa y para ello se consultan todas las fuentes competentes disponibles (medios de comunicación, organizaciones internacionales, administraciones públicas nacionales, colectivos civiles, observatorios e institutos de investigación, analistas especializados, etc.), podrá observarse en una primera aproximación que las cifras no sólo no concuerdan sino que varían enormemente. Ante esta situación, la pregunta de investigación que se plantea y motiva el presente trabajo se perfila como: ¿Por qué varía tanto el cálculo del gasto en Defensa español de una fuente a otra? o, en otras palabras, ¿cuáles son las causas que dificultan saber cuánto gasta exactamente España en Defensa?

Responder a esta pregunta es el objetivo al que aquí se atiende. No se trata de descubrir con exactitud cuánto gasta España en materia de Defensa ni de dar con una cifra precisa y definitiva (lo cual no quita, por supuesto, que se suministren algunos números con finalidad ilustrativa, para hacerse una idea de las dimensiones). Se trata de explorar y ahondar en las causas inmediatas de la discrepancia descrita. Tampoco corresponde a los objetivos de este trabajo aludir con exhaustividad a todas y cada una de las cuestiones que obstruyen el conocimiento y la cuantificación del gasto en Defensa, sino sólo a aquellas que se consideran más notables y merecedores de revisión. Se ambiciona, en esta línea, arrojar algo de luz sobre un panorama actualmente abstruso y contribuir a formar una visión general, de conjunto, de las problemáticas asociadas al gasto español en Defensa.

Los criterios y procedimientos metodológicos utilizados para contestar a la pregunta planteada han sido la exploración, consulta, contraste y análisis cualitativo de fuentes de información de variado género. Entre ellas se incluyen:

- 1) bases de datos, publicaciones, informes y páginas web de fuentes nacionales e internacionales primarias de medición del gasto en Defensa (organizaciones internacionales, observatorios, etc.,),
- 2) artículos, informes, documentos de analistas especializados independientes, de organizaciones civiles y de partidos políticos,
- 3) piezas de medios de comunicación especializados en Defensa (prensa escrita) y de cobertura general (televisión y prensa escrita)
- 4) el archivo audiovisual de las Comisiones de Defensa del Congreso de los Diputados y diarios de sesiones para los ejercicios 2008-2015,
- 5) Boletín Oficial del Estado y otros documentos públicos de los ejercicios 2008-2015 y

- 6) los Presupuestos Generales del Estado, incluidos anexos, libros y liquidaciones de los ejercicios 2008-2015.

## **4. INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

### **4.1. Definiciones del gasto en Defensa**

La primera de las causas que explican la existencia de las múltiples y tan discordantes cifras que se calculan para el gasto público español en Defensa reside en que no hay una única definición de gasto en Defensa. Es decir, no hay consenso ni el ámbito internacional ni en el nacional acerca de qué conceptos y actividades deben considerarse como gasto en Defensa y cuáles no. Muchas fuentes tienen su propia definición de gasto y en ella se basan a la hora de contabilizar y recopilar información sobre Defensa.

Son varias las instituciones y organizaciones internacionales que estiman el gasto en Defensa de diversos países del mundo. Entre ellas se cuentan la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), el Banco Mundial (BC), el Centro de Inteligencia norteamericano (CIA), la Agencia Europea de Defensa (EDA) o la Agencia para Control de Armas y el Desarme (ACDA). A nivel nacional, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español y el Centre d'Estudis per la Pau J. M. Delàs.

A continuación se reseñan las definiciones de gasto en Defensa de las principales fuentes nacionales e internacionales que disponen de datos para el caso de España con el fin explorar su naturaleza y determinar sus diferencias y puntos de encuentro. Siguiendo la línea de investigación del Ministerio de Defensa Nacional colombiano<sup>8</sup>, en este trabajo se distinguen tres categorías para clasificar las fuentes mencionadas. En primer lugar, organizaciones como la OTAN, el FMI y la UNODA, que “disponen de una metodología independiente y propia y, adicionalmente, se encargan de la recolección de información a través de consultas a fuentes primarias, disponen de una definición del concepto de gasto y publican series históricas para varios países”.<sup>9</sup> En segundo lugar, el SIPRI, el IIEE y el ACDA como “entidades recolectoras que adoptan una definición o estructura conceptual, a partir de las metodologías reseñadas en el grupo anterior”<sup>10</sup>. En tercer y último lugar, las fuentes de cobertura nacional, tanto pertenecientes al Gobierno (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) como ajena a él (Centre Delàs).

---

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia (2009). Metodología para el cálculo del gasto en Defensa y Seguridad. 15-17. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Serie%20Prospectiva/Metodolog%C3%A3da%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20del%20gasto%20en%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf>

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ídem.

#### **4.1.1. Fuentes con metodología propia**

##### **4.1.1.1. La definición de la OTAN**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte publica anualmente, desde 1963, un compendio estadístico con información referente al gasto en Defensa de sus veintisiete países miembros, incluido España. *Datos económicos y financieros relativos a la Defensa de la OTAN* presenta seis indicadores: gasto en Defensa por países, variación anual del PIB y del gasto en defensa, gasto en Defensa como porcentaje del PIB, PIB y gasto per cápita, distribución de gasto por categorías, efectivos de las Fuerzas Armadas (cantidad de militares y personal civil y militar como porcentaje de la población activa).<sup>11</sup>

Las cifras recogidas en los informes *Datos económicos y financieros relativos a la Defensa de la OTAN* son elaboradas siguiendo los criterios de la definición del gasto en Defensa de la OTAN, una definición que ha devenido en una de las principales referencias para realizar comparaciones internacionales entre países. Para la alianza militar, “los gastos en Defensa deberían incluir sólo aquellos gastos que son ejecutados o planificados por gobiernos centrales o federales, y que pueden identificarse y justificarse al satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas”<sup>12</sup>. Estos gastos son agrupados en cuatro categorías: personal, equipamiento (o grandes adquisiciones y costos de producción), infraestructuras (o construcción militar) y otros gastos.

Aparte de los sueldos, la categoría de personal incluye los gastos de las pensiones de retiro tanto del personal militar (militares en reserva inclusive) como del personal civil que trabaje en organizaciones militares. Sin embargo, quedan excluidos de esta categoría (y, por tanto, de la definición de gasto militar de la OTAN) las retribuciones para veteranos, indemnizaciones para daños de guerra y el uso de personal militar para fines no militares<sup>13</sup>. Los gastos de equipamiento abarcan los costes de grandes proyectos de armamento y la investigación y el desarrollo relacionados con los mismos. Otros gastos incorpora

---

<sup>11</sup> OTAN (2014). Financial and Economic Data Relating to NATO Defense. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_topics/20140224\\_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf)

<sup>12</sup> Field, B. (1999). Citado en Scheetz, T. (2011). Teoría de la Gestión económica de las Fuerzas Armadas. *Escuela de Defensa Nacional. Documento de Trabajo n°7*. 25-26. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1348154844.DOCT\\_07\\_SHEETZ.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1348154844.DOCT_07_SHEETZ.pdf)

<sup>13</sup> Field, B. (1999). Citado en Scheetz, T. (2011). Teoría de la Gestión económica de las Fuerzas Armadas. *Escuela de Defensa Nacional. Documento de Trabajo n°7*. 25-26. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1348154844.DOCT\\_07\\_SHEETZ.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1348154844.DOCT_07_SHEETZ.pdf)

operaciones y mantenimiento así como la investigación y desarrollo militar no contemplada en las anteriores categorías<sup>14</sup>.

Las categorías de gasto descritas han de cubrir todas las actividades de las Fuerzas Armadas y de Otras Fuerzas, tanto en el interior como en el exterior de las fronteras españolas (misiones internacionales y contribuciones a organismos internacionales para la Defensa de los aliados). La OTAN solía incorporar en su definición el concepto de Otras Fuerzas (todo tipo de fuerzas paramilitares, gendarmería, guardias, etc.). No obstante, en 2004 modificó la definición de gasto en Defensa para pasar a contener únicamente aquellas otras fuerzas que están estructuradas, equipadas y entrenadas para apoyar a las Fuerzas Armadas y que son verdaderamente desplegables.<sup>15</sup> Las actividades en Defensa civil no son tenidas en cuenta en esta conceptualización de gasto.

#### **4.1.1.2. La definición del FMI**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente, desde 1986, el *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas*, que recopila información fiscal del Sector Público de alrededor de 140 de los 184 países miembros del FMI, incluyendo España. Dentro del Sector Público se incluye la función Defensa, de la que únicamente se recoge información de carácter global, es decir, sin desagregaciones en indicadores ni clasificaciones cruzadas.

Los datos publicados por el FMI en su anuario aluden únicamente a los gastos consolidados del gobierno central, es decir, no cubren gobiernos regionales o administraciones municipales. El gasto en Defensa incluye cinco funciones: defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo relacionados con la Defensa y Defensa n.e.p. Esta categorización de grupos de gasto se apoya en la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP)<sup>16</sup>.

La Defensa militar incluye la “gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar, aire y espacio; de la ingeniería, transportes, comunicaciones, información, personal y otras fuerzas defensivas no combatientes; y el apoyo de las fuerzas de la reserva y auxiliares vinculadas

---

<sup>14</sup> OTAN (2014). Financial and Economic Data Relating to NATO Defense. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_topics/20140224\\_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf)

<sup>15</sup> OTAN (2014). Financial and Economic Data Relating to NATO Defense. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_topics/20140224\\_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf)

<sup>16</sup> La CFAP es un sistema de clasificación de las diferentes áreas del Sector Público atendiendo a sus funciones. Fue elaborada por las Naciones Unidas en el año 2000.

al sistema de la defensa”<sup>17</sup>. Excluye planes de pensiones para el personal militar, que se contabilizan en la función “Seguridad social y bienestar”. Excluye, asimismo, servicios de Policía, Fuerzas de Seguridad Interna y guardias de costas y fronteras, que se encuentran contenidos en la función “Orden público y seguridad”.

El concepto de gasto en Defensa del FMI incluye la Defensa civil, excepto aquellos “servicios de protección civil contra incendios y la adquisición y almacenamiento de alimentos, equipos y otros suministros para uso de emergencia en caso de desastres en tiempos de paz”<sup>18</sup>.

Por último, se contempla la ayuda militar al exterior –en forma de donaciones, préstamos y contribuciones a las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz–, la investigación y desarrollo relacionados con la defensa y la Defensa n.e.p –“administración, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales relacionados con la defensa; preparación y ejecución de legislación relacionada con la defensa; producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre defensa, etc”<sup>19</sup>.

#### **4.1.1.3. La definición de la UNODA**

La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) publica cada año el documento “Reducción de los presupuestos militares: gastos militares en forma normalizada comunicados por los Estados” basado en un cuestionario que utiliza la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP). Este cuestionario se conoce como “Instrumento normalizado de las Naciones Unidas para la presentación de informes sobre gastos militares” (MilEx), fue creado en 1975 y comenzó a aplicarse com mecanismo voluntario en 1981, tras la aprobación de la resolución 35/142 B. Hasta la fecha, han participado alrededor de 120 Estados miembros en al menos una ocasión.<sup>20</sup>

Para la UNODA, “los gastos militares corresponden al valor de la corriente de bienes y servicios hacia el sector militar en el transcurso de un año completo, mientras que el sector militar se describe como el grupo de actividades cuyo objeto es investigar, desarrollar, proveer, reunir, mantener y desplegar el potencial de fuerza presente y futuro que ha de

---

<sup>17</sup> FMI (2014) *Government Finance Statistics Manual 2014*. 150-152. Consultado por última vez el 30/04/2015: <http://www.imf.org/external/np/sta/g fsm/pdf/text14.pdf>

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> UNODA. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.un.org/es/disarmament/>

aplicarse principalmente para hacer frente a fuerzas exteriores”<sup>21</sup>. Estos gastos se agrupan en cuatro categorías: personal, operaciones y mantenimiento, adquisiciones y construcción e investigación y desarrollo.

La categoría de personal incluye los pagos directos al personal militar y civil, incluidas las reservas, así como “otros gastos en concepto de remuneración del personal realizados por el empleador, tales como impuestos, aportaciones de jubilación y otras contribuciones”.<sup>22</sup> Operaciones y conservación engloba gastos corrientes administrativos y de mantenimiento de instalaciones, mientras que adquisiciones y construcción comprende toda clase de armamento, equipos, municiones, bases y otras instalaciones.

La definición de gasto en Defensa de la UNODA abarca todos los gastos anteriores que sean ejecutados no sólo por las Fuerzas Armadas sino también por las fuerzas paramilitares. Son contempladas igualmente las actividades en asistencia militar (en territorio nacional y en el extranjero, con especial énfasis en las operaciones de mantenimiento de la paz de las NNUU) y en Defensa civil.

Según la UNODA, la Defensa civil “se refiere a los gastos para proteger del riesgo de hostilidad y desastres, por medios distintos de los procedimientos habituales, a las poblaciones e instalaciones civiles. Como ejemplo se pueden citar los gastos en los refugios y en los planes y preparativos para la evacuación de civiles de las zonas amenazadas y su mantenimiento posterior”.<sup>23</sup> Por otra parte, las fuerzas paramilitares son aquellas que:

“pueden estar destinadas a guardar las fronteras nacionales, principalmente para combatir actividades tales como la migración ilegal, el contrabando o la infiltración de guerrilleros. En otros casos, su misión principal es el mantenimiento de la seguridad interna. Tales fuerzas se pueden utilizar asimismo contra un enemigo armado externo. (...) Son unidades, formaciones, y otras agrupaciones similares a las fuerzas armadas por su organización, equipo y actividades y que podrían

---

<sup>21</sup> Naciones Unidas (1977). Citado en CEPAL (2005). Metodología para la comparación de los gastos militares. 18. Consultado en junio de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3588-metodologia-para-la-comparacion-de-los-gastos-militares>

<sup>22</sup> UNODA. Transparencia en materia de armamentos. Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares. 5. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/Docs/Forms/Guidelines/MILEX%20publication%20final%20S.pdf>

<sup>23</sup> Ídem.

realizar acciones de combate del mismo tipo que las de las fuerzas armadas desde el punto de vista de sus objetivos, su extensión y sus resultados.”<sup>24</sup>

#### **4.1.2. Entidades recolectoras**

##### **4.1.2.1. La definición del SIPRI**

El Instituto Internacional de Estudios para la paz de Estocolmo (SIPRI) es otro de los referentes internacionales en áreas como seguridad y conflictos, armamento y gasto militar y no proliferación, control de armas y desarme, acerca de las que elabora numerosas bases de datos, publicaciones y anuarios. A propósito del gasto militar en especial, el SIPRI produce una base de datos dedicada únicamente a esta temática. Contiene series constantes del gasto militar de 172 países –desde 1949 para los miembros de la OTAN y desde 1988 para el resto de países– expresadas en varios formatos: en moneda local a precios corrientes y en dólares a precios constantes, según el año fiscal y según el año calendario, como porcentaje del PIB, como gasto per cápita y como porcentaje del gasto total del gobierno, entre otros<sup>25</sup>.

Tal y como reconoce el SIPRI, su definición de gasto en Defensa se basa en la de la OTAN. Incluye todos los costes (corrientes y de capital) incurridos como resultado de las actividades militares presentes de: 1) las fuerzas armadas, incluyendo las fuerzas de mantenimiento de la paz; 2) los ministerios de defensa y otros organismos gubernamentales involucrados en proyectos de defensa; 3) las fuerzas paramilitares, cuando estén entrenadas y equipadas para realizar operaciones militares; y 4) actividades espaciales de carácter militar (esta última no se contempla en la definición de la OTAN, se trata de una aportación del SIPRI a la formulación original).<sup>26</sup>

Según la definición del SIPRI, los gastos en Defensa deben cubrir: 1) personal (civil y militar, incluyendo las pensiones de jubilación del personal militar y las prestaciones sociales de todo el personal y sus familias; 2) operaciones y mantenimiento; 3) adquisiciones, 4) construcción militar 5) investigación y desarrollo militar; 6) y asistencia militar (en el gasto militar del país donante). Se excluyen, no obstante, la defensa civil y los gastos corrientes de

---

<sup>24</sup> UNODA. Transparencia en materia de armamentos. Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares. 3. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/Docs/Forms/Guidelines/MILEX%20publication%20final%20S.pdf>

<sup>25</sup> SIPRI. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

<sup>26</sup> ídem.

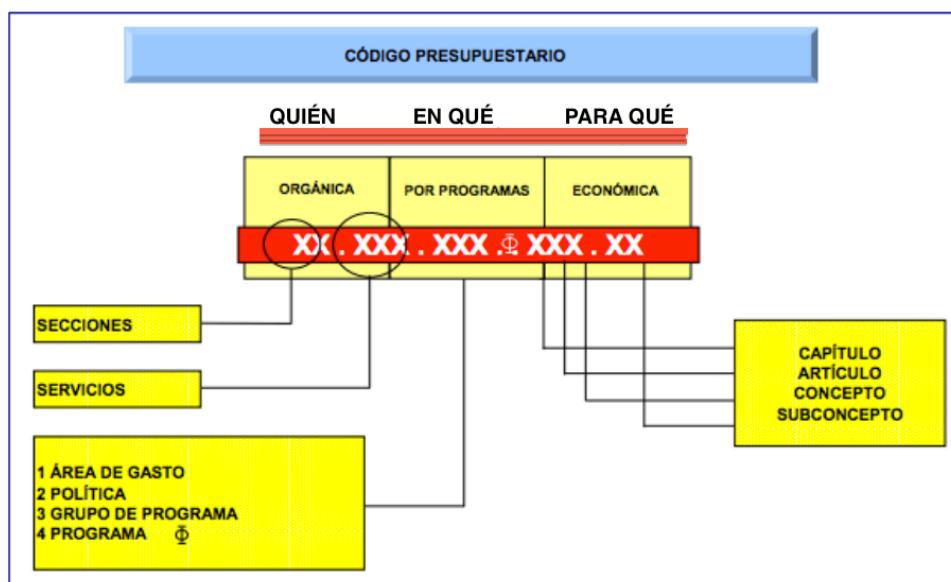
actividades militares pasadas, como prestaciones a veteranos de guerra, desmovilización, conversión y destrucción de armas.<sup>27</sup>

#### 4.1.3. Entidades de ámbito estatal

##### 4.1.3.1. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas

No existe ningún documento oficial específico u otro tipo de fuente que expidite cuál es la definición de gasto en Defensa que se utiliza en España. Para hacerse una idea de qué conceptos contempla, sólo resta deducir que el gasto en Defensa es el que el Ministerio de Defensa lleva a la práctica; el gasto de facto lleva implícita la definición.

El gasto del Ministerio de Defensa se planifica en los Presupuestos Generales del Estado y se clasifica –de acuerdo con la Ley General Presupuestaria y como el resto de gastos del Sector Público– en función de tres criterios que pueden reducirse a tres preguntas: ¿quién gasta? (clasificación orgánica), ¿en qué se gasta? (clasificación por programas) y ¿cómo se gasta? (clasificación económica)<sup>28</sup>. Con averiguar qué entes públicos gastan en qué políticas de gastos y programas de la Defensa española se tendrá suficiente para dar con una definición del gasto en Defensa efectivo del Estado español.



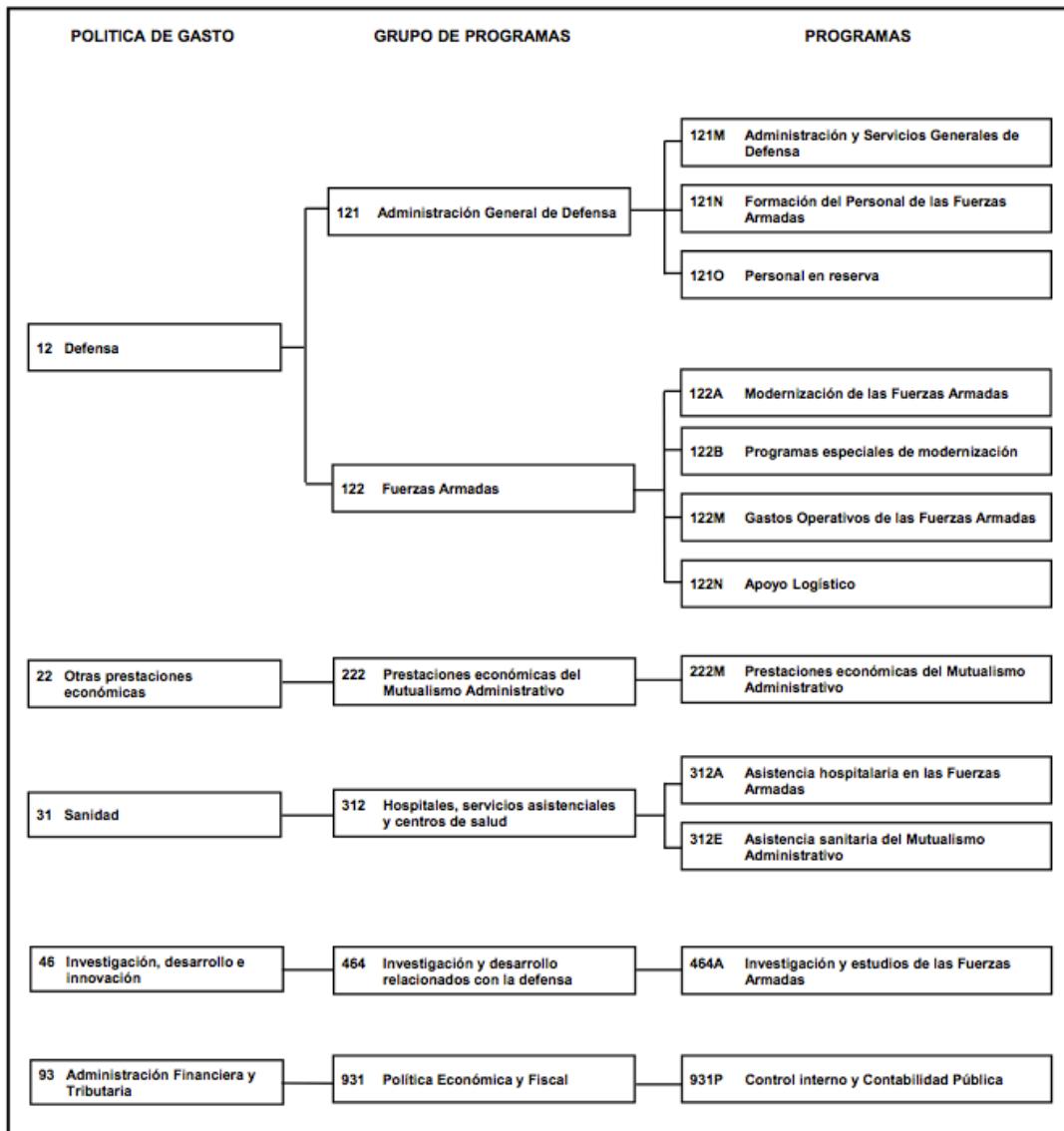
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado (libro azul del año 2015).

<sup>27</sup> SIPRI. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/measuring-military-expenditures#defineing-military-expenditure>

<sup>28</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Libro azul: Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado. 28-29. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE/Documents/LIBROAZUL2015.pdf>

A la pregunta de *quién* se responde con: el Estado –Ministerio de Defensa– y los organismos autónomos del Ministerio de Defensa –El Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA), el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la defensa (INVIED) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas<sup>29</sup>.

El *qué* aparece en el siguiente esquema<sup>30</sup> e incluye cinco políticas de gasto, dentro de las que se cuentan seis grupos de programas. A su vez, los seis grupos de programas se desglosan en doce programas:



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales del Estado por políticas de gasto y programas del Ministerio de Defensa, 2015.

<sup>29</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado, serie verde. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N\\_15\\_E\\_V\\_1\\_102\\_2\\_1\\_414\\_1.htm](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_15_E_V_1_102_2_1_414_1.htm)

<sup>30</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/11/1/N\\_15\\_E\\_R\\_31\\_114\\_1\\_0\\_1.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/11/1/N_15_E_R_31_114_1_0_1.PDF)

Puede sintetizarse, por tanto, que el gasto en Defensa del Estado español, según se da en la práctica, equivale a aquel realizado por el Ministerio de Defensa y los organismos autónomos del mismo ministerio (gasto consolidado) en seis grupos de programas: 1) Administración General de Defensa, 2) Fuerzas Armadas, 3) Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo, 4) Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud, 5) Investigación y desarrollo relacionados con la Defensa y 6) Política Económica y Fiscal. Estos grupos, además, incluyen los costes derivados de doce programas: Administración y Servicios generales de Defensa (121M), Formación del personal de las Fuerzas Armadas (121N), Personal en Reserva (121O), Modernización de las Fuerzas Armadas (122A), Programas especiales de modernización (122B), Gastos operativos de las Fuerzas Armadas (122M), Apoyo Logístico (122N), Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo (222M), Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas (312A), Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo (312E), Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas (464A) y Control interno y Contabilidad Pública (931P).

#### **4.1.3.2. La definición del Centre J. M. Delàs d'Estudis per la Pau**

El Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs es un observatorio español que investiga y documenta asuntos relacionados con el desarme, los conflictos armados, el comercio de armas y la cultura de paz. Uno de los temas tratados por el centro es el gasto militar del Estado español, sobre el que elabora informes anuales con el objetivo de averiguar cuánto dinero gasta realmente España en materia militar.

El Centre Delàs cimienta su definición de gasto en Defensa en la de la OTAN. Así, en concepto de personal se incluyen las clases pasivas militares –esto es, los militares que han pasado a la reserva o son pensionistas– y las cargas patronales de mutuas militares. También la I+D militar, los cuerpos paramilitares, las operaciones de mantenimiento de la paz y las contribuciones a organismos internacionales militares o a aquellos dedicados a paliar las consecuencias de las guerras.

Además, se añade otro concepto a la formulación de la OTAN: la parte proporcional de los intereses de la deuda del Estado ocasionada por el gasto militar. El Centro Delàs justifica esta añadidura por “la importancia de las inversiones en armamento e instalaciones militares, pues si el Estado se endeuda para poder realizarlas, resulta adecuado que la parte proporcional de los intereses de la deuda se apliquen como gasto militar”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ortega, P. (2008). El gasto militar del Estado español para el año 2009. 6. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.centredeblas.org/images/stories/adjunts/376\\_informe\\_despesa\\_2009\\_cas.pdf](http://www.centredeblas.org/images/stories/adjunts/376_informe_despesa_2009_cas.pdf)

#### **4.1.4. Comparativa de las definiciones de gasto en Defensa**

Se ha podido comprobar que no existe una única definición para el término de gasto en Defensa. Pese a la diversidad de definiciones utilizadas por las diferentes fuentes, es posible identificar dos tradiciones o marcos de referencia comunes en el panorama internacional. La primera se fundamenta en un conjunto de criterios establecidos por la OTAN; la segunda, en la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) de la ONU<sup>32</sup>. A la primera tendencia se adscriben la propia OTAN, el SIPRI y el IIEE; a la segunda, el FMI, la CEPAL y la UNODA.

Las principales diferencias entre ambas tradiciones ataún a tres rubros: 1) las pensiones militares, 2) las fuerzas paramilitares equipadas y entrenadas para misiones militares y 3) la Defensa civil. Las definiciones que siguen la tendencia de la OTAN incluyen las pensiones militares y las fuerzas paramilitares, pero excluyen la Defensa civil. Al contrario, las definiciones basadas en la CFAP excluyen las pensiones militares y las fuerzas paramilitares (excepto la UNODA), pero incluyen la Defensa civil. En cuanto a los puntos de encuentro, todas las instituciones internacionales convienen en incluir la investigación y el desarrollo militar, la asistencia militar y la mayoría de las adquisiciones y construcción de infraestructuras.

España no tiene una definición oficial explicitada de gasto en Defensa, por lo que se consideran como tal todos los programas de gasto incluidos en los presupuestos del Ministerio de Defensa. La definición de gasto en Defensa de España no se ajusta a ninguna de las tradiciones de conceptualización predominantes a nivel internacional. De hecho, España define su gasto en Defensa de forma más restrictiva que cualquiera de las fuentes internacionales. Seguidamente se compara esta definición con la empleada por la OTAN-SIPRI, por un lado, y con la del FMI-UNODA, por otro lado.

##### **4.1.4.1. España frente a OTAN-SIPRI**

En la categoría de personal, la OTAN incluye tanto las pensiones de militares como otras prestaciones sociales para militares y reservistas. España, al contrario, contabiliza las pensiones militares no con cargo al Ministerio de Defensa sino a Clases Pasivas, en el programa 211N “Pensiones de Clases Pasivas”, que incorpora “los créditos destinados al pago de pensiones de jubilación, retiro, viudedad, orfandad y en favor de los padres,

---

<sup>32</sup> CEPAL (2001). Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6459-metodologia-estandarizada-comun-para-la-medicion-de-los-gastos-de-defensa>

causadas por funcionarios civiles y militares”<sup>33</sup>. También en el programa 211O “Otras pensiones y Prestaciones de Clases Pasivas”, que, entre otras cosas, cubre “las pensiones e indemnizaciones otorgadas a militares y alumnos militares como consecuencia de lesiones o accidentes sufridos durante su actividad militar”<sup>34</sup>.

Desde el Ministerio de Defensa tampoco se financia el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) –organismo que gestiona, junto con las Clases Pasivas, el Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil–, que se sufragía desde Diversos Ministerios, en el programa 929M “Imprevistos y funciones no clasificadas”<sup>35</sup>.

La OTAN también contempla en su definición de gasto de Defensa a las fuerzas paramilitares que estén entrenadas y equipadas para apoyar a las Fuerzas Armadas y que sean realmente desplegables. Hay quien encuadra en esta atribución a la Guardia Civil<sup>36</sup>, que recibe su dotación económica desde un acervo de programas del Ministerio del Interior.

La definición de la OTAN también incorpora la asistencia militar, que engloba las operaciones de las Fuerzas Armadas en el extranjero y las contribuciones económicas a organizaciones internacionales relacionadas con la Seguridad y la Defensa. Las primeras sí son encartadas en los presupuestos del Ministerio de Defensa español (programa 122M), pero en la práctica, alrededor del noventa por ciento de las misiones internacionales se financian de manera extrapresupuestaria (véase 4.3.1.). Las contribuciones a organizaciones internacionales, en cambio, se cargan íntegramente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el programa 142A “Acción del Estado en el exterior”<sup>37</sup>.

La investigación y desarrollo militar está contenida en todas las definiciones de gasto en Defensa, incluida la de España. No obstante, la mayoría de la financiación de la I+D

---

<sup>33</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos por programas y memoria de objetivos. Tomo I. 237, 242. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G1.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_15_E_G1.PDF)

<sup>34</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos por programas y memoria de objetivos. Tomo I. 237, 242. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G1.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_15_E_G1.PDF)

<sup>35</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XV. 59. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_13\\_A\\_G18.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_G18.PDF)

<sup>36</sup> Ortega, Pere (2013): “Aunque dependa del Ministerio del Interior es un cuerpo que se rige por las ordenanzas militares y que tiene encomendadas misiones de carácter paramilitar (aunque la mayoría son de carácter civil), como el control de costas, aguas territoriales y fronteras”.

<sup>37</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo II (Sección 12). 16.

militar española proviene de otros ministerios: del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (véase 4.3.2.) y del Ministerio del Interior.

#### 464. Investigación y desarrollo relacionado con la defensa

464.A. Investigación y estudios de las fuerzas armadas	14. MINISTERIO DE DEFENSA
464.B. Apoyo a la innov. tecnol. en el sector de la defensa	20. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO
464.C. Investigación y estudios en materia de seg. pública	16. MINISTERIO DEL INTERIOR

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Libro azul del año 2015.

Conceptos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ministerio de Defensa	7.416,53	8.052,76	8.492,61	8.240,77	7.694,86	7.156,38	6.316,44	5.937,00	5.745,77	5.767,72
Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa	1.232,15	1.282,19	1.334,63	1.230,53	1.218,19	1.175,51	1.095,30	976,65	1.030,98	1.086,13
Centro Nacional de Inteligencia <sup>2</sup>	208,57	241,57	264,71	255,06	241,37	228,20				
<b>Total Defensa</b>	<b>8.857,25</b>	<b>9.576,52</b>	<b>10.091,95</b>	<b>9.726,36</b>	<b>9.154,42</b>	<b>8.560,09</b>	<b>7.411,74</b>	<b>6.913,65</b>	<b>6.776,75</b>	<b>6.853,85</b>
Clases pasivas militares	2.993,18	3.102,21	3.184,35	3.298,14	3.328,59	3.252,15	3.344,35	3.352,97	3.314,00	3.294,96
ISFAS (Otros Ministerios)	587,80	563,62	565,60	602,53	617,53	624,89	577,52	549,18	556,37	600,33
Guardia Civil (Ministerio Interior)	2.364,38	2.657,51	2.893,37	2.941,51	2.973,17	2.790,96	2.733,52	2.659,18	2.615,67	2.620,17
Ministerio Industria (I+D y ayudas militares)	1.358,01	1.265,06	1.388,57	1.157,52	979,21	794,84	582,77	218,15	343,60	563,92
OTAN, UEO (Ministerio Asuntos Exteriores)	8,83	7,79	7,80	56,57	11,07	9,82	14,95	15,20	15,20	0,00
<b>Total Defensa criterio OTAN</b>	<b>16.169,45</b>	<b>17.172,71</b>	<b>18.131,64</b>	<b>17.782,63</b>	<b>17.063,99</b>	<b>16.032,75</b>	<b>14.664,85</b>	<b>13.708,33</b>	<b>13.621,59</b>	<b>13.933,23</b>
Objeción de conciencia (Ministerio Justicia) <sup>1</sup>										
Centro Nacional de Inteligencia <sup>2</sup>							221,20	203,69	203,69	223,68
Intereses de la Deuda Pública	919,91	844,61	858,68	834,57	1.125,20	1.212,00	1.170,18	1.385,38	1.197,60	1.120,14
<b>TOTAL GASTO MILITAR INICIAL</b>	<b>17.089,36</b>	<b>18.017,32</b>	<b>18.990,32</b>	<b>18.617,20</b>	<b>18.189,19</b>	<b>17.244,75</b>	<b>16.056,23</b>	<b>15.297,40</b>	<b>15.022,88</b>	<b>15.277,05</b>
Diferencia entre final e inicial	1.522,79	1.659,96	1.597,12	1.153,22	1.044,15	1.164,24	2.762,73	1.952,74	1.860,911	1.402,70
<b>TOTAL GASTO MILITAR FINAL (Iliquido)</b>	<b>18.612,15</b>	<b>19.677,28</b>	<b>20.587,44</b>	<b>19.770,42</b>	<b>19.233,34</b>	<b>18.408,99</b>	<b>18.818,96</b>	<b>17.250,14</b>	<b>16.883,79</b>	<b>16.679,75</b>
Gasto militar final/PIB	1,89%	1,87%	1,89%	1,88%	1,83%	1,73%	1,79%	1,64%	1,59%	1,54%
Gasto Militar inicial/Presupuesto total Estado	6,11%	5,53%	5,42%	5,11%	4,70%	4,76%	5,20%	4,52%	3,99%	3,79%

Fuente: Pere Ortega y Jordi Calvo (2014). Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2015.

#### 4.1.4.2. España frente a FMI-UNODA

A diferencia de la definición OTAN, la definición CFAP no incluye pensiones militares ni fuerzas paramilitares, hecho que está en sintonía con la definición de España. No obstante, no está en consonancia con otros conceptos que sí incorporen la definición del FMI y la UNODA, como son la totalidad de la Investigación y desarrollo militar, la asistencia militar y la Defensa civil española.

Pese a estar inspirada en la misma clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas, la definición de Defensa civil del FMI y de la UNODA difieren, siendo la primera más restrictiva que la segunda. Se recuerda que para el FMI la Defensa civil sigue el siguiente esquema:

## **“7022 DEFENSA CIVIL 70220 Defensa civil (SC)**

– Administración de asuntos y servicios de la defensa civil; formulación de planes para imprevistos; organización de maniobras en que participen instituciones y poblaciones civiles.

– Gestión o apoyo de las fuerzas de defensa civil.

*Excluye:* adquisición y almacenamiento de alimentos, equipos y otros suministros para uso de emergencia en caso de desastres en tiempo de paz (71090); Servicios de protección civil (70320) (...)

## **70320 Servicios de protección contra incendios (SC)**

– Administración de los asuntos y servicios de lucha y prevención contra incendios.

– Gestión de compañías de bomberos regulares y auxiliares y de otros servicios de prevención y lucha contra incendios sostenidos por las autoridades públicas; gestión o apoyo de los programas de adiestramiento para la prevención y lucha contra incendios.

*Incluye:* Servicios de protección civil como rescate en montañas, vigilancia de playas, evacuación de zonas inundadas, etc.

*Excluye:* Defensa civil (70220); fuerzas especialmente adiestradas y equipadas para la lucha o la prevención contra incendios forestales (70422).<sup>38</sup>

Para la UNODA, en cambio:

“Se entiende por «protección civil» el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia: 1. servicio de alarma; 2. evacuación; 3. habilitación y organización de refugios; 4. aplicación de medidas de oscurecimiento; 5. salvamento; 6. servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa; 7. lucha contra incendios; 8. detección y señalamiento de zonas peligrosas; 9. descontaminación y medidas similares de protección; 10. provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia; 11. ayuda en caso de urgencia para

---

<sup>38</sup> FMI (2014) *Government Finance Statistics Manual 2014*.150-158. Consultado por última vez el 30/04/2015:  
<http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>

el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas; 12. medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables; 13. servicios funerarios de urgencia; 14. asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; 15. actividades complementarias necesarias para el desempleo de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización”<sup>39</sup>

Se tome como referencia una u otra definición, casi todo lo relacionado con la Defensa civil española se incluye en el Ministerio del Interior<sup>40</sup>, es decir, no se contempla como gasto en Defensa. De hecho, no se alude al término Defensa Civil sino al de *Protección Civil*, al igual que la UNODA y a diferencia del FMI. Aparece en el programa 134M “Protección Civil” y se define como “un elemento fundamental de la política de seguridad pública, que debe garantizar la eficaz protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes, así como unas adecuadas condiciones de prevención de riesgos”<sup>41</sup>.

De la gestión del programa 134M se encarga la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que desempeña actuaciones en varias áreas. Entre ellas se cuentan 1) la preparación de Planes Estatales de Protección Civil y Planes Básicos, 2) la organización y mantenimiento de estructuras y redes propias de comunicaciones ante emergencias, 3) la preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y a los ciudadanos, 4) Realización de estudios de análisis y prevención de riesgos, para tratar de evitar o, cuanto menos, minimizar sus consecuencias, 5) el desarrollo de programas de información a la población e impartición de formación teórica y práctica al personal de los servicios de emergencia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras actuaciones en el ámbito de la formación especializada, 6) la participación en el Mecanismo Comunitario de Cooperación en materia de Protección Civil de la Unión Europea, así como en diferentes organismos internacionales, 7) la participación en programas de formación en el marco de la cooperación internacional, particularmente con Iberoamérica en materia de protección civil, 8) la gestión de las ayudas y las subvenciones estatales para compensar los efectos de siniestros y catástrofes, 9) la activación para la intervención de la Unidad Militar de

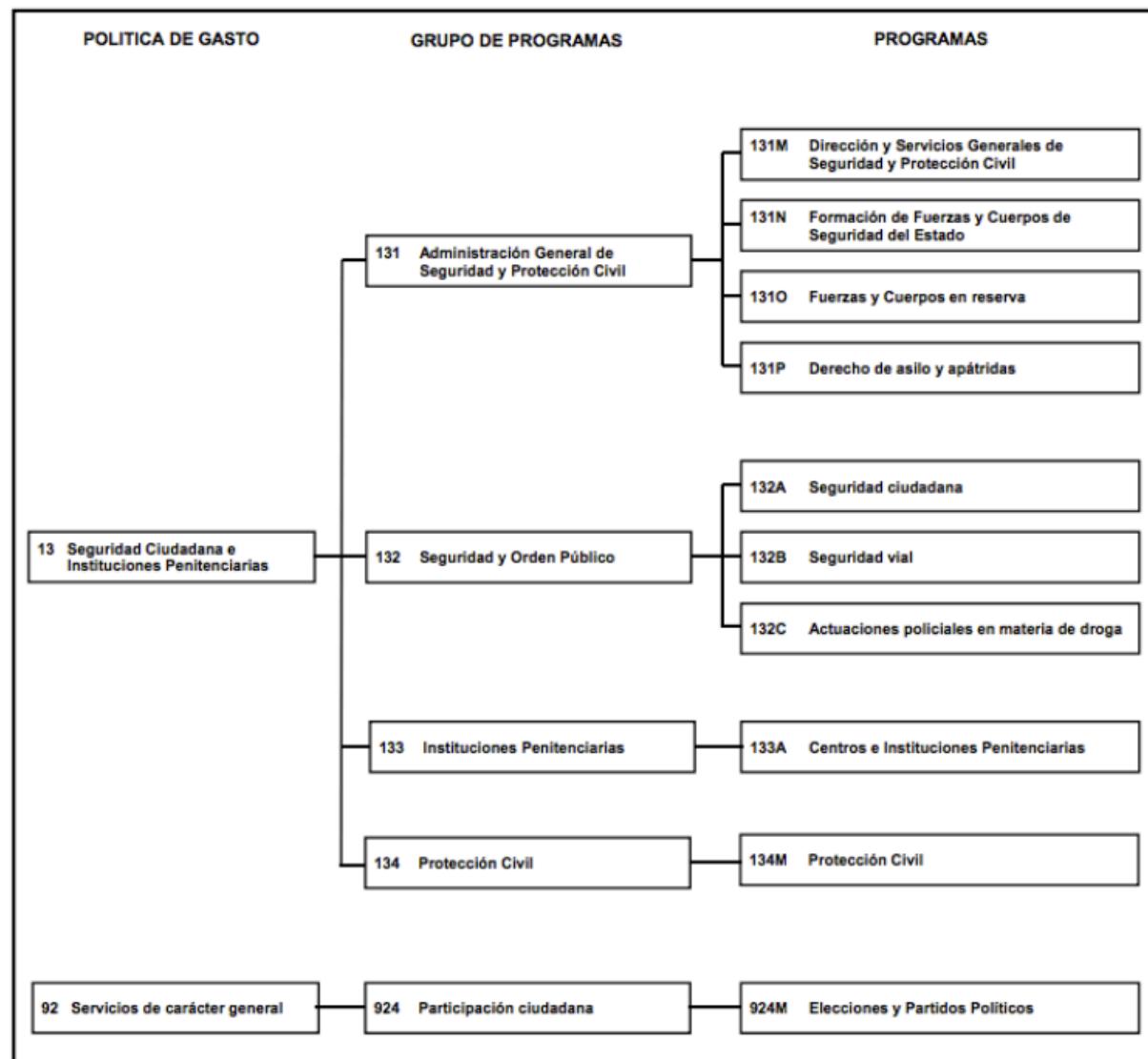
---

<sup>39</sup> Protocolo Adicional I de 1977 al Convenio de Ginebra de 1949. Capítulo VI de Servicios de protección civil, artículo 61.

<sup>40</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado, Ministerio del Interior. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G6.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_15_E_G6.PDF)

<sup>41</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado, Ministerio del Interior. 264. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G6.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_15_E_G6.PDF)

Emergencias y solicitud, en su caso, de otros medios de las Fuerzas Armadas, 10) la participación en proyectos europeos encaminados al apoyo a la gestión de las emergencias y a la preparación de sistemas de alerta temprana y 11) la participación en distintos grupos de trabajo con personal de diferentes ministerios con competencias en temas de protección civil (inundaciones, temperaturas excesivas, terremotos, volúmenes...).<sup>42</sup>



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales del Estado por políticas de gasto y programas del Ministerio del Interior, 2015.

<sup>42</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado, Ministerio del Interior. 264-266. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G6.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_15_E_G6.PDF)

## **4.2. Problemas metodológicos en la recolección y producción de datos sobre gasto en Defensa**

El hecho de que las distintas fuentes hagan sus cálculos en base a diferentes definiciones de gasto en Defensa no es la única causa que explica que las cifras del gasto en Defensa español varíen tanto de una fuente a otra y que, por tanto, resulte intrincado conocer con precisión cuánto dinero se desembolsa a este respecto. También hay que tener en cuenta que todas las fuentes internacionales tienen sus limitaciones, que atañen a la multiplicidad de formas de elaborar sus bases de datos en cuanto a tres aspectos fundamentales: 1) los medios materiales que dedican, 2) los métodos de averiguación empleados y 3) el sistema de contabilidad aplicado.

En primer lugar, la mayoría de las fuentes internacionales, excepto el FMI, admiten que sus instituciones carecen del personal necesario para recoger y revisar la información procedente de todos los países del mundo. Cada centro destina, en general, unas pocas personas para recopilar los datos del mundo entero. Que no se dispongan de los recursos humanos suficientes ocasiona que en muchas ocasiones no sea factible verificar la consistencia y credibilidad de las cifras emitidas por los gobiernos nacionales y que esto repercuta en la calidad general de las series de datos producidas.<sup>43</sup>

En segundo lugar, los distintos métodos de recopilación de la información que las instituciones internacionales utilizan tampoco coadyuvan a la homogeneización del cómputo del gasto en Defensa. El FMI, por ejemplo, elabora un cuestionario que remite a las administraciones públicas de cada país y cuya contestación se limita a verificar en términos de consistencia interna.

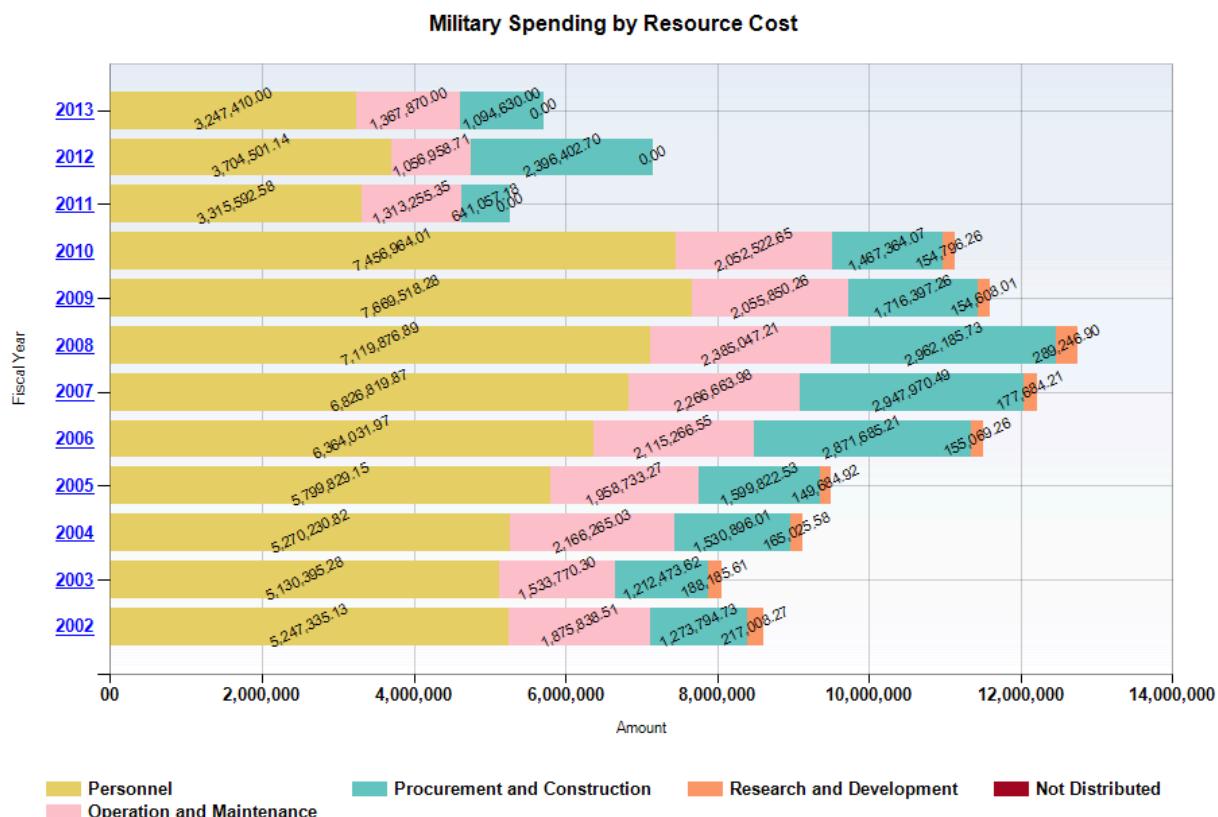
La UNODA también obtiene su información a partir de formularios que envía a los gobiernos del mundo. Son los gobiernos, empero, los que deciden si participar o no y qué información proporcionar. Como se ha visto, la definición de gasto de Defensa de la UNODA es una de las más precisas y completas y en esa definición se basa su cuestionario estándar (pese a que en 2002 se introdujo asimismo una versión simplificada que sólo solicita datos generales sobre personal, operaciones y adquisiciones).

España, verbigracia, participa desde 1987, con excepción de los años 1990, 1996 y 2000, en el sistema estandarizado de presentación de informes de gasto en Defensa de la UNODA. No proporciona, sin embargo, toda la información que se le requiere y alega no

---

<sup>43</sup> Scheetz, T. (1996) La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua. Dentro Rojas Aravena, F. (1996) *Medidas de confianza mutua: verificación* (pp. 94). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

disponer de datos para llenar algunos conceptos<sup>44</sup>. Es cierto que la definición española de gasto no coincide con la definición de gasto de la UNODA. No obstante, España sí que dispone de datos sobre gasto en protección civil o fuerzas paramilitares (incluidos en la definición de la UNODA pero excluidos de la de España), la única cortapisa es que esos datos no están incluidos en sus cuentas del Ministerio de Defensa. De hecho, la cuantía de gasto notificada a la UNODA coincide, en los últimos años (2008-2011), con la asignación del presupuesto del Ministerio de Defensa o, en ejercicios anteriores, con liquidaciones parciales del mismo presupuesto<sup>45</sup>.



Fuente: Naciones Unidas. Informe de las Naciones Unidas sobre gasto militar por país (España), 2015.

Así, la escasez de medios y las restricciones de acceso a la información que imponen los gobiernos contribuyen a que muchas de las fuentes internacionales acaben

<sup>44</sup> NACIONES UNIDAS (2011). Group of Governmental Experts on the Operation and Further Development of the United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures. *Reduction of military budgets: objective information on military matters, including transparency of military expenditures*. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/373/73/PDF/>

NACIONES UNIDAS (2011). Objective information on military matters, including transparency of military expenditures. Reduction of military budgets. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/135](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/135)

<sup>45</sup> UNODA (2014). Base de datos del gasto militar para el caso de España. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.un-arm.org/MilEx/CountryProfile.aspx?CountryId=178>

publicando cifras de gasto en Defensa que no se ajustan a sus propias definiciones y recomendaciones. El SIPRI –cuyo sistema de recogida de datos también se basa en solicitar información a gobiernos a través de formularios y considerar como correctas las cifras oficiales “siempre que no haya información convincente de lo contrario”<sup>46</sup>– lo explica así:

“En la práctica, esta definición no puede aplicarse a todos los países, ya que para ello se requeriría disponer de información mucho más detallada que la disponible acerca de los presupuestos militares y los gastos militares extrapresupuestarios. En muchos casos, el SIPRI se limita a utilizar los datos nacionales disponibles, sea cual fuere su definición. A continuación, para lograr coherencia a través del tiempo, se da prioridad a una serie cronológica uniforme para cada país, en vez de ajustar las cifras para cada año de acuerdo con una definición común. Cuando no es posible utilizar la misma fuente y definición para todos los años, se aplica la variación porcentual entre los años correspondientes a la fuente divergente a la serie existente, a fin de que la tendencia resulte lo más exacta posible. En vista de estas dificultades, los datos sobre gastos militares no se prestan para realizar comparaciones entre distintos países y son más apropiados para realizar comparaciones a través del tiempo<sup>47</sup>. (...)

Los principales problemas de confiabilidad obedecen a las limitaciones y definiciones variables del gasto. La cobertura de los datos oficiales sobre los gastos de defensa fluctúan en forma significativa entre países y a través del tiempo en un mismo país. En muchos casos, la información oficial sólo abarca una parte del gasto militar real. Hay rubros importantes que pueden quedar ocultos en partidas presupuestarias no militares o que incluso pueden financiarse íntegramente al margen del presupuesto fiscal. En la práctica, se utiliza una multitud de mecanismos extrapresupuestarios de este tipo. Por otra parte, en algunos países el gasto efectivo puede ser muy diferente del presupuestado –con frecuencia es superior, aunque en algunos casos puede ser bastante más bajo. Estos factores restringen la utilidad de los datos sobre los gastos militares”.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> SIPRI. Fuentes y métodos de elaboración de la bases de datos del gasto militar. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/copy\\_of\\_sources\\_methods](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods)

<sup>47</sup> SIPRI. Fuentes y métodos de elaboración de la bases de datos del gasto militar. Traducción de la autora. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/copy\\_of\\_sources\\_methods](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods)

<sup>48</sup> SIPRI (2003). Appendix 10C. Sources and methods for military expenditure data. 364-371. Citado en CEPAL (2005). Metodología para la comparación de los gastos militares. Consultado en junio de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3588-metodologia-para-la-comparacion-de-los-gastos-militares>

Otras fuentes de ámbito nacional como el Centro Delàs, en cambio, calculan el gasto en Defensa de España mediante un proceso basado en la vigilancia de las cifras proporcionadas por el Gobierno. Supervisan y contrastan los números y declaraciones oficiales a través de un análisis exhaustivo de los presupuestos y sus liquidaciones y el Boletín Oficial del Estado.

Para acabar, hay que contemplar una última circunstancia que condiciona que los cálculos de las fuentes internacionales no coincidan ni entre ellos ni en relación a los españoles. Se trata del tipo de contabilidad utilizada y los valores en que se expresa. La contabilidad puede ser de caja o de causación, refiriéndose la primera a la consideración de los gastos en el momento en que son pagados y la segunda a la contabilización de los gastos en el momento en que se adquieren los compromisos de pago. La mayoría de las fuentes basan su definición de gasto en contabilidad de caja –más aproximada a la realidad– pero, como ha explicado el SIPRI, en varias ocasiones sólo reciben por parte de los gobiernos datos que se refieren a la contabilidad de causación.

Dependiendo de cada fuente, las cifras pueden corresponder al año fiscal o al año calendario, o pueden ser expresadas en moneda local o en dólares estadounidenses, tanto corrientes como constantes. Si bien el cálculo de series de gasto en valores constantes resulta más apropiada, son pocos los países que estiman deflactores de precios de los bienes militares. La OTAN sí que los calcula con asiduidad y los resultados suelen ser mayores que los obtenidos al aplicar deflactores de productos civiles.<sup>49</sup>

En conclusión para este apartado y en palabras de Scheetz, “la calidad muy dispar de los datos resultantes (incluso para series cronológicas de cualquier fuente individual seleccionada) produce resultados muy variables al ser utilizadas para análisis políticos o en modelos económétricos. Por eso es de suma importancia poner énfasis en procedimientos contables correctos, basados en el contenido preciso de la definición de gasto militar en cada uno de los países estudiados.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Fonfría Mesa, A. (2013). El gasto en Defensa en España. Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1. 12-13. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/61>

<sup>50</sup> Scheetz, T. (1996) La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua. Dentro Rojas Aravena, F. (1996) *Medidas de confianza mutua: verificación* (pp. 96). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

#### **4.3. Modificaciones presupuestarias: del presupuesto inicial al gasto final**

Otro de los problemas que impiden conocer con certeza cuál es el gasto público español en Defensa consiste en el hecho de que lo que se presupuesta no concuerda con lo que se acaba finalmente gastando. Es cierto que esta situación se da en la mayoría de ministerios (y también en otros países), pero la diferencia entre previsión inicial y gasto final del Ministerio de Defensa está muy por encima de la media<sup>51</sup>. Diversas fuentes han cifrado la variación media de los últimos años: el Centre Delàs<sup>52</sup> en un 30%, el analista Antonio Fonfría<sup>53</sup> en un 20% y el investigador Bernardo Navazo<sup>54</sup> en un 14-30%. El propio secretario del Estado de la Defensa reconocía en la última Comisión de Defensa dedicada a la presentación de los presupuestos que la diferencia es “notable”, pero no especificaba porcentajes<sup>55</sup>. ¿De dónde proviene esta diferencia?

Como ya se ha ido desarrollando (en 4.1.3), una proporción importante de los conceptos que las instituciones internacionales de referencia incluyen en su definición de gasto en Defensa son excluidos del presupuesto del Ministerio de Defensa español. Así, los desembolsos del Ministerio de Industria en I+D o los de las Clases Pasivas en pensiones militares son algunos ejemplos que justifican parte de la variación entre presupuesto inicial y gasto final.

Otra de las razones por las que se produce esta falta de correlación entre previsión y ejecución se halla en la liquidación del presupuesto del Ministerio de Defensa. Durante el año se producen un sartal de modificaciones presupuestarias (que no se reflejan en los presupuestos pero sí en sus liquidaciones). Estas modificaciones provienen de conceptos de

---

<sup>51</sup> Centre d'Estudis per la Pau J. M. Delàs, varios informes de gasto militar en España.

<sup>52</sup> “Es difícil estimar el verdadero aumento del presupuesto del Ministerio de Defensa, pero haciendo una previsión del gasto militar añadido a lo largo del año de forma extraordinaria en los tres últimos años, el aumento ha rondado el 30%. En efecto, las modificaciones realizadas durante el año del presupuesto de defensa han sido de 2.762 millones en 2012 (un 37,3%) i de 1.952 millones de euros en 2013 (28,2%). En 2014, a fecha de 30 setiembre ha sufrido una alteración de 1.860 millones, un 27,5% respecto del inicial.” Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inercia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

<sup>53</sup> Para el periodo 2003-2011. Fonfría Mesa, A. (2013). El gasto en Defensa en España. Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1. 17. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/61>

<sup>54</sup> Navazo López, B. (2013). El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada. *Observatorio de política exterior española*, 72. 39. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.falternativas.org/content/download/19900/522538/version/3/file/Opex\\_72\\_Navazo.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/19900/522538/version/3/file/Opex_72_Navazo.pdf)

<sup>55</sup> Comisión de Defensa nº 33 (6/10/2014). Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUpAudiovisual?next\\_page=/wc/audiovisualdetaileddisponible?codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=06/10/2014&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=10](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUpAudiovisual?next_page=/wc/audiovisualdetaileddisponible?codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=06/10/2014&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=10)

diferente índole: créditos extraordinarios y suplementarios, partidas ampliables, transferencias, incorporaciones, créditos generados por ingresos y anulaciones y otros. <sup>56</sup>

	CRÉDITOS INICIALES	EXTRAORD. Y SUPLEMENT.	AMPLIABLES	TRANSFEREN.	INCORPORAD.	GENERADOS POR INGRESOS	ANULACIONES Y OTROS	Miles de euros CRÉDITOS TOTALES
	1	2	3	4	5	6	7	8
CASA DE SU MAJESTAD EL REY	7.934	-	-	-	-	-	-	7.934
CORTES GENERALES	201.412	-	-	-	-	-	-	201.412
TRIBUNAL DE CUENTAS	61.335	-	540	-	-	655	-539	61.991
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	24.286	-	-	-	-	-	-	24.286
CONSEJO DE ESTADO	9.866	-	-	-	-	-	-	9.866
DEUDA PÚBLICA	100.909.394	-	2.052.205	-	-	-	-	102.961.599
CLASES PASIVAS	12.149.999	-	123.750	-	-	-	-8.500	12.265.249
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	62.777	-	527	359	-	1.984	-526	65.121
ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	1.343.226	247.016	26.611	8.385	-	1.720	-292	1.626.666
JUSTICIA	1.507.782	2.914	207	5.229	-	13.038	-216	1.528.954
DEFENSA	5.937.005	879.473	782.349	58.165	-	213.106	-2.999	7.867.099
HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	25.424.607	86.412	67	434	-	418.793	-75	25.930.238
INTERIOR	7.214.264	414	17.718	64.608	-	126.093	-	7.423.097
FOMENTO	6.488.994	112.666	458	1.117	-	35.702	-453	6.638.484
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	2.561.193	1.298	1.300	74	-	38.790	-	2.602.655
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	23.798.392	6.123.385	173	605	-	39.259	-174	29.981.640
INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	5.874.045	2.340.884	152	44	-	11.761	-157	8.226.729
AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	1.680.162	172.404	-	47.919	284	44.357	-	1.945.126
PRESIDENCIA	434.471	-	-	1.235	-	144	-	435.850
SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	2.970.209	136.063	111.905	-7.243	220.505	77.190	-286	3.508.343
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	10.110.297	17.746.540	27.537	60.685	20.532.000	1.339	-840	48.477.558
GASTOS DE DIVERSOS MINISTERIOS	1.946.023	-	23.533	-241.616	-	-	-3.861	1.724.079
OTRAS RELAC. FINANC. CON ENTES TERRITORIALES	686.011	-	14.456	-	-	-	-2.929	697.538
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL	671.581	-	-	-	139.720	-	-100.000	711.301
RELACIONES FINANCIERAS CON LA U.E.	11.900.600	29.550	533.614	-	-	-	-533.613	11.930.151
FONDO DE CONTINGENCIA	2.595.462	-	-	-	-	-	-2.526.860	68.602
SISTEMAS DE FINANC. DE ENTES TERRITORIALES	35.314.235	-	14.335	-	-	-	-	35.328.570
<b>TOTALES</b>	<b>261.885.582</b>	<b>27.879.019</b>	<b>3.731.437</b>	<b>-</b>	<b>20.892.509</b>	<b>1.023.931</b>	<b>-3.182.320</b>	<b>312.230.158</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Liquidación provisional de los Presupuestos Generales del Estado del año 2013.

A continuación se describen los tres mecanismos de financiación de mayor impacto económico sobre el gasto final en Defensa del Estado español. Se trata de dos modificaciones presupuestarias (las partidas ampliables para las misiones internacionales y los créditos extraordinarios para los Programas Especiales de Armamento) y un método de prefinanciación del I+D militar que involucra al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

<sup>56</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Liquidación de los Presupuestos Generales del Estado. [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO%202013%20\(INTERNET\).pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO%202013%20(INTERNET).pdf)

#### **4.3.2. Partidas ampliables: el caso de las misiones en el exterior**

Las Fuerzas Armadas españolas llevan participando en misiones internacionales desde 1989. Las dotaciones presupuestarias de estas actividades aparecen reflejadas en el programa 122M del Ministerio de Defensa de “Gastos operativos de las Fuerzas Armadas”, que aglutina “todos los gastos corrientes que traen consigo el despliegue, adiestramiento e intervención en maniobras y operaciones de las Unidades de la Fuerza, así como los de sus acuartelamientos, la alimentación y el equipo reglamentario”<sup>57</sup>.

El programa 122M contiene además “los créditos ampliables correspondientes a los gastos originados por la participación de las FF.AA. en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis y en operaciones de mantenimiento de la paz, fuera de nuestras fronteras”<sup>58</sup>. En concreto, las operaciones internacionales se contemplan en los conceptos 128, 228 y 668 denominados “Gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz”<sup>59</sup>. Sin embargo, la asignación económica presupuestada para estos conceptos es insuficiente para llevar a cabo las misiones en el extranjero. De hecho, mediante esta vía presupuestaria únicamente se aporta el 5% de los fondos necesarios.

Los créditos del programa 122M tienen carácter ampliable, esto es, pese a que se haya presupuestado una cuantía, es posible incrementarla a lo largo del ejercicio. Esta condición es atribuida por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (Anexo II de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 y de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010)<sup>60</sup>. Una vez autorizadas por acuerdo de Consejo de Ministros, la financiación de las ampliaciones de crédito del programa 122M son financiadas con cargo del Fondo de Contingencia, del programa 929M. Dicho programa “incluye aquellos créditos que permitirán

---

<sup>57</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales del Estado. 117. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_13\\_A\\_G4.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_G4.PDF) p.117.

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Ídem. 45.

<sup>60</sup> Tribunal de Cuentas (2012). Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010. 29-30. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.tcu.es/repositorio/6b2c581a-ce6b-4a3c-a8fb-cfd72fb66c03/1943.pdf>

financiar acciones puntuales tendentes a cubrir necesidades imprevistas no evaluables a priori”.<sup>61</sup>

El Tribunal de Cuentas elaboró en repetidas ocasiones<sup>62</sup> informes de fiscalización de las Fuerzas Armadas españolas para verificar si la liquidación presupuestaria de los gastos en misiones en el exterior y sus procedimientos de ejecución se adecuaban a las previsiones normativas vigentes. A propósito del análisis de los ejercicios 2009 y 2010 concluyó:

AÑO	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITOS DEFINITIVOS
2009	14.360.100	699.194.193,87	713.554.293,87
2010	14.360.100	752.248.146,37	766.608.246,37

(En euros)

“Como se pone de manifiesto en el cuadro referente a la aplicación presupuestaria 14.03.122M.228, la dotación inicial en ambos ejercicios ha sido cuantitativamente incongruente no sólo con los compromisos adquiridos por España ante los Organismos Internacionales, sino también con la evolución del concepto fiscalizado en los ejercicios económicos transcurridos desde su creación en 1990. Esta falta de rigor y realismo en la presupuestación se viene registrando desde la creación de esta rúbrica presupuestaria y ha sido puesta de manifiesto en los informes anteriores del Tribunal de Cuentas sobre esta materia. No puede admitirse que son gastos imprevistos ya que como se ha podido analizar, la práctica totalidad de las misiones llevadas a cabo en estos ejercicios tuvieron su origen en ejercicios anteriores por lo que su gasto pudo y debió preverse y planificarse.

Por ello, sería necesario implantar un mecanismo que permitiera disponer desde el inicio del ejercicio de las cantidades necesarias para financiar las operaciones previstas y conocidas, reservando el procedimiento actualmente previsto para aquellas operaciones imprevistas que se inicien con posterioridad al comienzo

<sup>61</sup> Ministerio de hacienda y Administraciones públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XV (secciones 31 a 36). 73. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomas/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_G18.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomas/PGE-ROM/doc/L_15_E_G18.PDF)

<sup>62</sup> Véase también Tribunal de Cuentas (2002). Informe de fiscalización de los gasto derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1996 y 1998. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.tcu.es/repositorio/16e7a65c-3d57-4aaa-b331-e0c00b21660c/l\\_R564.html.pdf](http://www.tcu.es/repositorio/16e7a65c-3d57-4aaa-b331-e0c00b21660c/l_R564.html.pdf)

del ejercicio económico y que deben tramitarse mediante una fórmula ágil y flexible.”<sup>63</sup>

Esta “falta de rigor y realismo presupuestario” a la hora de financiar las “operaciones previstas y conocidas” del programa 122M –que viene dándose invariablemente desde los años noventa– ha sido denunciada también por otras fuentes, que han visto en el entorno europeo la prueba de que es posible prever y presupuestar inicialmente la práctica totalidad de los fondos necesarios para llevar a cabo las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas españolas:

<b>Países</b>	<b>Control parlamentario</b>	<b>Asignación/Gestión del presupuesto</b>	<b>Dotación inicial</b>
<b>Francia</b>	Ex – post	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	70% y creciente
<b>Reino Unido</b>	Ex – post	Desarrollo Internacional; Exteriores; Commonwealth	Cercano al 100%
<b>Holanda</b>	Ex – ante	Defensa y Grupo de Cooperación Internacional	70-90%
<b>Alemania</b>	Ex – ante	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	Cercano al 100%
<b>EEUU</b>	Ex – ante	Defensa	n.d.
<b>Canadá</b>	Ex – post, salvo casos excepcionales	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	Cercano al 100%
<b>España</b>	Ex – ante	<i>Fondo Contingencia (no negociación en los presupuestos)</i>	2-5% aprox.

Fuente: Antonio Fonfría y Vázquez Ramos (2011). Elementos de cambio y permanencia: potenciales escenarios de financiación de las misiones internacionales. Documento de opinión 80/2011. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

---

<sup>63</sup> Tribunal de Cuentas (2012). Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010. 29-30. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.tcu.es/repositorio/6b2c581a-ce6b-4a3c-a8fb-cfd72fb66c03/1943.pdf>

#### **4.3.2. Fórmulas de “creatividad contable”: el caso de la I+D militar**

Otra de las problemáticas que complica el cálculo del gasto en Defensa subyace en el complejo mecanismo de prefinanciación de determinados proyectos armamentísticos. Se trata de un mecanismo que involucra no sólo al Ministerio de Defensa, sino también al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que concede créditos al cero por ciento de interés en concepto de I+D militar a empresas del sector para la fabricación de los Programas Especiales de Armamento.

Antes de ahondar en esta cuestión, empero, cabe reseñar de forma sucinta en qué consisten los Programas Especiales de Armamento o, a partir de ahora, PEAs. Según define el Gobierno español:

“Se conocen como «Programas Especiales» (PEAs) aquellos de importante volumen económico y/o complejidad industrial. La elección está determinada por una combinación de necesidades político-estratégicas, económicas, industriales y tecnológicas; asimismo, son de enorme importancia para el tejido industrial español y requieren gran cantidad de recursos financieros. Los Programas Especiales pretenden satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas Españolas, dotándolas de los mejores sistemas de armas, equipos e infraestructuras de apoyo para el cumplimiento de sus misiones:

- a) Alcanzar un estándar operativo que permita responder y afrontar los riesgos y amenazas relativos a la defensa de la soberanía española.
- b) Cumplir los compromisos adquiridos entre los Estados Miembros de la UE en desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa para cumplir los cometidos enumerados en el Artículo 28 del Tratado de Lisboa.
- c) Responder a los compromisos internacionales adquiridos por España contenidos en la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) de la OTAN, posteriormente redefinidos «Compromisos de las Capacidades de Praga».”<sup>64</sup>

Tal y como se detalla en la siguiente tabla, actualmente existen veinte programas especiales de armamento en curso. Todos ellos se caracterizan por plazos de fabricación y entrega muy prolongados en el tiempo y por un coste económico elevado que a día de hoy compromete calendarios de pago hasta el año 2030, de acuerdo con la última reprogramación del Ministerio de Defensa. Gran parte de los PEAs son construidos en

---

<sup>64</sup> Boletín Oficial del Estado (2014). Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.boe.es/boe/dias/2014/08/02/pdfs/BOE-A-2014-8362.pdf>

colaboración con otros países de la Unión Europea y disponen, asimismo, de su propia asignación presupuestaria procedente del Ministerio de Defensa: el programa 122B “Programas Especiales de Modernización”.<sup>65</sup>

<b>Programas Especiales de Modernización Partida 122B</b>	<b>Año de inicio</b>	<b>Año de fin</b>	<b>Coste total (euros)</b>
Fragatas F-100	1995	2028	1.997.500.920
LEOPARD	1996	2028	2.508.171.870
Producción EF-2000 e ILS	1998	2030	10.629.864.520
Programa A400-M	2001	2029	5.018.935.190
Construcción AOR (BAC)	2003	2025	255.031.080
Misil FASRAAM	2006	2020	282.430.460
Helicóptero de ataques	2004	2027	1.515.034.400
Vehículo combate infantería Pizarro (II fase)	2005	2028	786.945.570
Buque proyección estratégica LLX	2004	2027	462.356.200
Submarino S-80	2004	2030	2.135.540.050
Misil contra carro	2005	2027	364.685.200
Buque Acción Marítima BAM	2006	2030	843.412.030
Obus 155/52	2006	2025	195.996.430
Misiles ALAD	2005	2019	59.827.280
Fragata F-100 (2ª serie)	2006	2025	827.763.860
Helicóptero Multipropósito NH-90	2006	2030	1.682.439.120
Aviones Apagafuegos	2007	2019	40.546.400
Helicóptero de Transporte	2007	2022	80.176.320
Nodos CIS desplegables UME	2009	2023	60.607.970
Helicópteros EC-135	2013	2019	65.278.740

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado de 2015

---

<sup>65</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado. Anexos de inversiones reales y programación plurianual. Distribución orgánica. Tomo I (Estado). Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomas/PGE-ROM/doc/L\\_15\\_E\\_V4.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2015Ley/MaestroTomas/PGE-ROM/doc/L_15_E_V4.PDF)

El rasgo más distintivo de los PEAs lo constituye, sin embargo, su particular método de prefinanciación, que no se aplica a ningún otro concepto del gasto en Defensa español. Es de acuerdo a esta peculiaridad de carácter financiero que el anterior Secretario del Estado de Defensa (SEDEF) definía los Programas Especiales como “aquellos derivados del Acuerdo entre los Ministerios de Defensa y de Industria, Energía y Turismo, destinados al desarrollo y fabricación de equipos y sistemas de armas en los que convergen dos características claves: estar prefinanciados en todo o en parte con créditos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y efectuar los pagos desde el Ministerio de Defensa a partir del momento de su recepción y puesta en servicio”.<sup>66</sup>

#### **4.3.2.1. La prefinaciación de Industria y el programa 464B**

El modelo de financiación de los PEAs involucra a tres actores, a saber: el Ministerio de Defensa, que adjudica y es cliente de los contratos de adquisición; el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que costea parcialmente los contratos gracias a la concesión de créditos retornables al cero por ciento de interés a la empresa adjudicataria; y la empresa adjudicataria de los contratos o contratista principal. Tal y como se explica en uno de los escasos documentos públicos<sup>67</sup> que analizan la situación financiera de los PEAs—el informe elaborado por el SEDEF en 2011<sup>68</sup>—, el proceso consta de las siguientes fases:

“[A] El MITyC [antiguo Ministerio de Industria] concede anticipos reintegrables a las empresas que deben ejecutar el programa (contratistas principales). Estos anticipos se imputan al capítulo VIII de su presupuesto (activos financieros) dentro de la función 46 (investigación y desarrollo). La concesión del anticipo o préstamo se realiza mediante un convenio que suscribe el MITyC con la empresa adjudicataria del contrato.

[B] Los contratistas principales reciben el préstamo, lo que les permite iniciar, sin coste financiero alguno, la ejecución del contrato. Los fondos del anticipo se van liberando progresivamente, según un calendario que responde generalmente a

---

<sup>66</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiera presupuestaria. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

<sup>67</sup> Además del informe de 2011, véase el documento público Ministerio de Defensa (2008). Plan Director de Armamento y material 2008. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/DocumentoPublicoPlanDirectorDeArmamentoYMaterial.pdf>

<sup>68</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiera presupuestaria. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

determinadas actividades industriales necesarias para la correcta ejecución del contrato (por ejemplo, un aprovisionamiento de material importante).

[C] Los sistemas de armas contratados se entregan al Ministerio de Defensa, según un calendario previamente definido que casi siempre, y por muy diversas circunstancias, es objeto de modificación. El Ministerio a medida que recibe las unidades contratadas, y por tanto de forma diferida, paga las adquisiciones al contratista principal con cargo a su Capítulo VI (inversiones reales). El contrato de obra mediante el abono total del precio, unido a la posibilidad de pagos aplazados contenida en la Ley General Presupuestaria, es lo que permite al Ministerio diferir el pago y distribuir la carga financiera en el tiempo.

[D] Finalmente, las empresas adjudicatarias devuelven al Tesoro Público los anticipos recibidos del MITyC, según unos calendarios pactados y a medida que reciben los pagos comprometidos del Ministerio de Defensa.”<sup>69</sup>

Es necesario precisar algunos detalles en relación a cada una de las fases. Respecto a la primera fase [A], los anticipos retornables que otorga el Ministerio de Industria a las empresas tienen un interés del cero por ciento y un plazo máximo de devolución de veinte años. Aparecen reflejados en el capítulo VIII de los presupuestos del Ministerio de Industria, que corresponde a Activos Financieros, capítulo donde se recogen “los gastos destinados a la adquisición de títulos de valores, así como a la concesión de préstamos y la constitución de fianzas y depósitos”<sup>70</sup>. Dentro de este capítulo, los créditos se imputan a la función 46 y, en concreto, al programa 464B de “Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa”, que tiene como objetivo “apoyar la participación de las empresas españolas en el desarrollo de proyectos tecnológicos industriales relacionados con la Defensa y que tengan un carácter estratégico y/o internacional”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiero presupuestaria. 7-9. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

<sup>70</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Memorias de los Presupuestos Generales del Estado. Tomo I (Estructura económico-orgánica). 89. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_13\\_A\\_A3.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_A3.PDF)

<sup>71</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado. 259. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_13\\_A\\_G10.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_G10.PDF)



PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO  
ESTADO, OO.AA., AGENCIAS, O.PÚBLICOS Y S.SOCIAL

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2013

Sección: 20 MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO  
Programa: 464B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa

(Miles de euros)

Orgánica	Económica	Explicación	Total
20.16		DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	
	8	ACTIVOS FINANCIEROS	
	82	Concesión de préstamos al Sector Público	44.877,84
	823	Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con Programas de Defensa	44.877,84
	83	Concesión de préstamos fuera del Sector Público	173.274,68
	832	Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con Programas de Defensa	173.274,68
		<b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>218.152,52</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El SEDEF justifica que los anticipos del Ministerio de Industria se concedan en concepto de I+D por la “aportación y contenido tecnológico de los contratos”<sup>72</sup>. Reconoce, en adición, que la investigación y desarrollo militar para el programa 464B se limita, en múltiples ocasiones, a “transferencias basadas en desarrollos e innovaciones tecnológicas procedentes de otros países”<sup>73</sup>. Según las estimaciones del Centro J. M. Delàs, desde su creación en 1996 –por iniciativa de la Gerencia de Cooperación del Ministerio de Defensa– hasta 2014, el programa 464B ha consumido 16.120 millones de euros en créditos concedidos a las empresas desde el Ministerio de Industria en concepto de I+D<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiera presupuestaria. 7. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Ortega, P. & Doe, J. & Bohigas, X. (2013). La cara oculta del gasto militar. El presupuesto militar de 2014. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.centredelas.org/images/stories/informes/informe19\\_cas.pdf](http://www.centredelas.org/images/stories/informes/informe19_cas.pdf)

AÑOS	I+D Ministerio Defensa	I+D militar Ministerio Industria	Total I+D Militar
1997	290,11 €	210,36 €	500,47 €
1998	300,14 €	581,00 €	881,14 €
1999	294,75 €	1.198,58 €	1.493,33 €
2000	293,48 €	964,11 €	1.257,59 €
2001	382,11 €	947,80 €	1.329,91 €
2002	314,04 €	1.176,85 €	1.490,89 €
2003	322,97 €	1.049,90 €	1.372,87 €
2004	303,42 €	1.070,00 €	1.373,42 €
2005	315,69 €	1.014,60 €	1.330,29 €
2006	325,88 €	1.358,01 €	1.683,89 €
2007	361,04 €	1.225,06 €	1.586,10 €
2008	355,67 €	1.308,57 €	1.664,24 €
2009	312,41 €	1.149,92 €	1.462,33 €
2010	231,89 €	950,91 €	1.182,80 €
2011	203,91 €	770,71 €	974,62 €
2012	174,05 €	582,77 €	756,82 €
2013	145,29 €	218,15 €	363,44 €
2014	163,24 €	343,60 €	506,84 €
2015	163,00 €	563,92 €	726,92 €
<b>Total</b>	<b>5.253,09 €</b>	<b>16.120,90 €</b>	<b>21.937,91 €</b>

Fuente: Pere Ortega y Jordi Calvo (2014). Análisis del presupuesto de Defensa español de 2015.

En relación a la fase [C], los pagos que realiza el Ministerio de Defensa para la compra de armamento se contabilizan en el presupuesto del programa 122B de “Programas Especiales de Modernización”, dedicado exclusivamente a los PEAs. El calendario de entregas y pagos de los Programas Especiales de Armamento requiere de un Acuerdo del Consejo de Ministros para su aprobación y/o cualquier modificación. La última reprogramación se dio el 2 de agosto de 2013 mediante un Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Ministerio de Defensa<sup>75</sup>. El documento resultante de ese acuerdo no es público y se han denegado solicitudes a su acceso<sup>76</sup> por tratarse de

---

<sup>75</sup> “Acuerdo por el que se autoriza al Ministerio de Defensa a adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros para atender a reprogramaciones, ajustes de anualidades y nuevos proyectos correspondientes a Programas Especiales de Modernización”.

<sup>76</sup> Solicitud de Bernardo Navazo a través del portal tuderechoasaber.es. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://tuderechoasaber.es/es/request/acuerdo\\_del\\_consejo\\_de\\_ministros](http://tuderechoasaber.es/es/request/acuerdo_del_consejo_de_ministros)

información relacionada con la de Defensa y los Programas Especiales de Armamento<sup>77</sup>. Han trascendido a la esfera pública, no obstante, cuestiones generales al respecto que se esbozarán más adelante.

Finalmente, respecto a la última fase [D], se apunta que las industrias de la Defensa devuelven los créditos percibidos al Tesoro Público, pero no se especifica a qué Ministerio en particular. Existe una confusión en torno a este asunto dado que, según explica el Centro J. M. Delàs, las empresas receptoras del programa 464B alegan que los anticipos recibidos eran pagos a cuenta y que en el momento de la entrega del armamento a Defensa se les abonó la diferencia de los contratos; mientras que otras fuentes arguyen que, al margen del cobro de las armas, los créditos se retornan al Ministerio de Industria<sup>78</sup>. La precisión no es una nimiedad, puesto que a la hora de comprobar el valor de los préstamos restituidos al Tesoro, se desconoce si están incluidos en el presupuesto de ingresos del Ministerio de Defensa o en el del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.<sup>79</sup>

Sin embargo, aún si se supiera el ministerio al que han de reintegrarse los préstamos, resultaría inviable – a través de los PGE– conocer con certeza cuánto dinero se ha devuelto debido al nivel de agregación presupuestaria. Los créditos a retornar por las industrias militares se contabilizan en las partidas 82104 y 83107 del presupuesto de ingresos<sup>80</sup> como “reintegros de préstamos concedidos al Sector Público a largo plazo a las sociedades mercantiles, entidades empresariales y otros organismos públicos” y “reintegros de préstamos concedidos fuera del Sector Público a largo plazo a las empresas privadas”, respectivamente.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Respuesta de la Administración a la solicitud de Bernardo Navazo a través del portal tuderechoasaber.es. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://tuderechoasaber.es/es/request/1335/response/1474/attach/html/2/Nota%20Solicitud%20de%20D.Bernardo%20Navarro%20L%20pez.pdf.html>

<sup>78</sup> Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015. 20-22. Consultado el 1 de junio, de <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inercia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

<sup>79</sup> Además, las liquidaciones del presupuesto se realizan por el total de los ministerios, no por partidas, por lo que es imposible conocer la liquidación de las partidas dedicadas a gasto en Defensa que no se incluyan en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

<sup>80</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Presupuestos Generales del Estado. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/2/1/N\\_13\\_A\\_R\\_2\\_101\\_1\\_2\\_198\\_1\\_101\\_1.PDF](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/2/1/N_13_A_R_2_101_1_2_198_1_101_1.PDF)

<sup>81</sup> Ortega, Pere (2008). El gasto militar del Estado español para el año 2009. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/376\\_informe\\_despesa\\_2009\\_cas.pdf](http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/376_informe_despesa_2009_cas.pdf)



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO**

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2013

Sección: 98 INGRESOS DEL ESTADO  
Servicio: 01 INGRESOS DEL ESTADO

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Total
	<b>TOTAL TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>526.695,37</b>
<b>8</b>	<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>	
<b>82</b>	<b>Reintegros de préstamos concedidos al Sector Público</b>	<b>530.230,00</b>
<b>821</b>	Reintegros de préstamos concedidos al Sector Público a largo plazo	530.230,00
82104	A las sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y otros organismos públicos	530.230,00
<b>83</b>	<b>Reintegros de préstamos concedidos fuera del Sector Público</b>	<b>989.580,00</b>
831	Reintegros de préstamos concedidos fuera del Sector Público a largo plazo	989.580,00
83107	A las empresas privadas	949.580,00
83108	A familias e Instituciones sin fines de lucro	40.000,00
	<b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>1.519.810,00</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Debido a esta circunstancia, en varias ocasiones se tuvo que preguntar en el Congreso de los Diputados al respecto. En 2008, se hizo la pregunta parlamentaria de qué cantidad de recursos económicos en concepto de créditos I+D habían devuelto las empresas armamentísticas al Tesoro Público. Se contestó que habían devuelto 81,4 millones de euros, es decir, ni el 1% del total de los anticipos percibidos al cabo de doce años del inicio del Programa 464B.<sup>82</sup> En la última comisión de Defensa con motivo de la presentación de los presupuestos de Defensa de 2015, varios grupos parlamentarios interrogaron al SEDEF a este mismo respecto, quien respondió que hasta la fecha se han retornado 141 millones de euros y que se espera que se devuelvan 171 millones más durante 2015.<sup>83</sup>

El mecanismo de prefinanciación de los PEAs descrito hasta aquí ha recibido disímiles valoraciones. El Centro Delàs lo ha visto como una fórmula de “contabilidad creativa” o “ingeniería financiera” de triple finalidad: 1) no engrosar sobremanera el gasto militar del Ministerio de Defensa sin alarma a una opinión pública desfavorable a este tipo

---

<sup>82</sup> Ortega, P. & Bohigas, X. (2010) La verdad del gasto militar español. Gasto e I+D militar en tiempos de crisis. Consultado el 1 de junio de 2015, de <http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/La-verdad-del-gasto-militar-español-2011.pdf>

<sup>83</sup> Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa nº 33, de 6 de octubre de 2014. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?p\\_i\\_r\\_e\\_f\\_7\\_3\\_2\\_8\\_2\\_4\\_0\\_5\\_3\\_7\\_3\\_2\\_1\\_4\\_0\\_0\\_7\\_2\\_2\\_1\\_4\\_0\\_0\\_7\\_2.\\_n\\_e\\_x\\_t\\_p\\_a\\_g\\_e=/w\\_c/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=6/10/2014&idLegislaturaElegida=10](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?p_i_r_e_f_7_3_2_8_2_4_0_5_3_7_3_2_1_4_0_0_7_2_2_1_4_0_0_7_2._n_e_x_t_p_a_g_e=/w_c/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=6/10/2014&idLegislaturaElegida=10)

de gasto, 2) incrementar la contribución en I+D general del Estado español, históricamente a la cola de los países de la OCDE y 3) satisfacer las demandas de la industria militar.<sup>84</sup> El gobierno, por otra parte, lo ha justificado en base a la alusión de que “el inmenso volumen de recursos financieros que requieren [los PEAs] y la ausencia de una capacidad industrial nacional en el momento en que se aborda el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas al que están ligados explican su principal característica, la prefinanciación privilegiada de la que ha gozado por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio”.<sup>85</sup>

#### **4.3.3. Créditos extraordinarios: el caso de los PEAs**

Existe otra circunstancia relevante que dificulta el cálculo exacto del gasto en Defensa del Estado español. Consiste en la concesión de créditos extraordinarios mediante el procedimiento del real decreto-ley. Esta modalidad de créditos se viene otorgando desde el año 2012 con el objeto de financiar gran parte de los Programas Especiales de Armamento.

Las fuentes de financiación de los Programas Especiales de Armamento son múltiples. Por un lado –como se ha apuntado en 4.3.2.–, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo contribuye con los créditos para I+D militar del programa 464B de “Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la Defensa”. Por otro lado, el Ministerio de Defensa asigna recursos a los PEAs a través de varios programas presupuestarios: el 464A de “Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas”, el 122N de “Apoyo logístico” (dedicado al mantenimiento de infraestructuras, sistemas de armas y sistemas de información y telecomunicaciones) y el 122B de “Programas especiales de Modernización”. Como su nombre indica, este último programa –el 122B– está dedicado exclusivamente a los PEAs.

Con todo, la dotación presupuestaria de estos programas de gasto es insuficiente para hacer frente a los compromisos de pago adquiridos por los PEAs. En septiembre de 2011, la anterior Secretaría del Estado de Defensa hacía el siguiente balance:

“La situación presupuestario-financiera en la que se encuentra el Ministerio de Defensa y su industria asociada es sumamente compleja. Por un lado, se ha agotado prácticamente la prefinanciación programada del Ministerio de Industria. Por otro, las empresas beneficiadas de los anticipos apenas han iniciado sus

---

<sup>84</sup> Ortega, Pere (2008). El gasto militar del Estado español para el año 2009. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/376\\_informe\\_despesa\\_2009\\_cas.pdf](http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/376_informe_despesa_2009_cas.pdf)

<sup>85</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiero presupuestaria. 5. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

devoluciones al Tesoro. Con lo que se asiste a una situación donde la única corriente monetaria disponible es la que tiene origen en el Capítulo 6 de los presupuestos del Ministerio de Defensa, afectados, adicionalmente, por los ajustes presupuestarios y los acuerdos de no disponibilidad de créditos. Esta situación coincide, además, con el brusco descenso de los ingresos extrapresupuestarios provenientes de la enajenación de activos inmobiliarios que sirvieran marginalmente, para atender compromisos de gasto en la fase inicial.”<sup>86</sup>

A día de hoy, la situación a la que se refiere el Gobierno está marcada, según sus propias cifras de 2015, por una deuda de 16.000 millones de euros por devolver y 8.000 millones de euros pendientes de financiación a causa de los PEAs (de los que se han pagado ya 6.000 millones)<sup>87</sup>. Según los cálculos del Centro Delàs, no obstante, los compromisos de pago alcanzan los 30.500 millones: los cálculos del gobierno “provienen del supuesto de que se llevaran a cabo ventas de 15 aviones Eurofigther y 13 aviones de transporte A400M por 4.000 millones lo cual reduciría la factura pendiente de pago a las empresas. Pero como estas ventas son más que improbables, lo más lógico es que se retrase la entrega de las armas y se añadan costes de financiación con lo cual la factura final aún puede ser superior.”<sup>88</sup>

En respuesta a esta situación, el Gobierno ha optado durante los últimos años por la concesión de créditos extraordinarios a los presupuestos del programa 122B del Ministerio de Defensa<sup>89</sup>. Los créditos se financian con Deuda Pública y, como se ha adelantado, el procedimiento legal por el cual se conceden es el real decreto-ley, a iniciativa del Gobierno y con ratificación del Congreso.

---

<sup>86</sup> Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiero presupuestaria. 10. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento\\_1026.pdf](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/PDF/documentos/Documento_1026.pdf)

<sup>87</sup> Pedro Argüelles en la Comisión de Defensa nº 33, de 6 de octubre de 2014. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?p\\_ref=73\\_2824053\\_73\\_2140072\\_2140072.next\\_page=/wcc/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=6/10/2014&idLegislaturaElegida=10](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?p_ref=73_2824053_73_2140072_2140072.next_page=/wcc/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=33&codOrgano=304&fechaSesion=6/10/2014&idLegislaturaElegida=10)

<sup>88</sup> Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015. 23. Consultado el 1 de junio, de <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inicia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

<sup>89</sup> Sección 14 «Ministerio de Defensa», Servicio 03 «Secretaría de Estado de Defensa», Programa 122B «Programas Especiales de Modernización», Capítulo 6 «Inversiones Reales», Artículo 65 «Inversiones militares e infraestructuras y otros bienes», Concepto 659 «Para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas» / «Para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y material» (Ejercicios 2012 y 2013)

<b>Año</b>	<b>Real Decreto-Ley</b>	<b>Crédito extraordinario (euros)</b>	<b>Presupuesto programa 122B (euros)</b>
2012	Real Decreto-Ley 26/2012, de 7 de septiembre (BOE núm. 217)	1.782.770.890	4.953.460
2013	Real Decreto-Ley 10/2013, de 26 de julio (BOE núm. 179)	877.334.596	6.842.500
2014	Real Decreto-Ley 10/2014, de 1 de agosto (BOE núm. 187)	883.655.369	6.842.500
2015	Real Decreto-Ley 7/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 116)	846.440.673	6.842.500

Fuente: elaboración propia a partir de los PGE y del Boletín Oficial del Estado

En concreto, estos son los Programas Especiales de Armamento financiados mediante créditos extraordinarios entre 2012 y 2015:

Subconcepto	Denominación	Importe (en euros)
659.01	Avión EF-2000 .....	1.171.607.690
659.02	Helicóptero Tigre .....	76.267.140
659.03	Obús 155/52.....	16.065.970
659.04	Misil SPYKE .....	27.824.410
659.05	Buque BAM .....	187.800.000
659.06	Carro c. LEOPARDO .....	242.337.280
659.07	Misil IRIS-T.....	38.968.560
659.08	Helicóptero UME .....	21.181.310
659.09	Sistemas CIS UME. ....	718.530
Total .....		1.782.770.890

Fuente: Boletín Oficial del Estado nº 217. Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre.

Subconcepto	Denominación	Importe — Euros
659.01	Fragata F-100.....	2.769.950,49
659.02	Avión EF-2000 .....	371.550.000,00
659.03	Carro c. LEOPARDO .....	2.429.001,43
659.04	Avión A-400M .....	46.602.795,60
659.05	Buque LLX .....	93.290.187,31
659.06	Helicóptero Tigre .....	88.263.170,00
659.07	Buque BAC.....	28.275.030,96
659.08	Obús 155/52.....	32.473.293,11
659.09	Misil TAURUS.....	15.085.714,00
659.10	Fragata F-105.....	69.859.117,42
659.11	Buque BAM-1.....	1.000.025,00
659.12	Misil C/C SPYKE .....	34.580.062,43
659.13	Helicóptero NH-90 .....	75.191.048,20
659.14	NODOS CIS UME .....	5.965.200,00
659.15	Helicóptero EC-135 .....	10.000.000,00
Total .....		877.334.595,95

Fuente: Boletín Oficial del Estado nº 179. Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio.

Subconcepto	Denominación	Importe (en euros)
658.01	Avión EF-2000 .....	430.529.111,26
658.02	Avión A-400M .....	143.092.597,78
658.03	Vehículo Pizarro .....	55.000.000,00
658.04	Helicóptero Tigre .....	144.263.170,00
658.05	Misil C/C SPYKE .....	22.891.579,84
658.06	Helicóptero NH-90 .....	85.800.174,72
658.07	Helicóptero EC-135 .....	2.078.735,00
Total .....		883.655.368,60

Fuente: Boletín Oficial del Estado nº 187. Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto.

Subconcepto	Denominación	Importe (en euros)
659.01	Fragatas F-100	6.000.000,00
659.02	Carro C. Leopard	1.452.000,00
659.03	Avión EF-2000	399.669.062,52
659.04	Avión A-400	154.420.774,54
659.05	Buque LLX	2.742.730,00
659.06	Helicóptero Tigre	68.872.428,40
659.07	Vehículo C.Pizarro	60.000.000,00
659.08	Misil Iris-T	1.493.846,50
659.09	Buque BAC	1.000.000,00
659.10	Obús Rema 155/52	10.000.000,00
659.11	Misil Taurus	10.245.629,76
659.12	Helicóptero NH-90	45.643.291,29
659.13	Misil SPIKE	20.000.000,00
659.14	Fragata F-105	6.577.712,23
659.15	Buque BAM	999.998,11
659.16	Helicóptero UME	2.158.000,00
659.17	Avión UME	10.000.000,00
659.18	Nodos CIS UME	5.965.200,00
659.19	Helicóptero EC-135	39.200.000,00
Total		846.440.673,35

Fuente: Boletín Oficial del Estado nº 187. Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo.

La aprobación de créditos extraordinarios desde 2012 para la financiación de los PEAs ha suscitado numerosas críticas a las que Pedro Argüelles, secretario del Estado de Defensa, ha contestado en algunas ocasiones arguyendo variaciones de lo siguiente:

“En el año 2013 las obligaciones de pago que teníamos en el Ministerio de Defensa eran superiores a los 1.500 millones de euros. Podríamos haber establecido un crédito en el presupuesto del Ministerio de Defensa de 1.500 millones. Sin embargo, con una negociación dura pero exitosa, esos 1.500 se van a reducir por debajo de 1000. Lo normal es que estas cantidades que pueden ser negociables y que se pueden ir programando de una manera distinta en función de las circunstancias, lo normal es que estén fuera del presupuesto ordinario porque eso da esa capacidad de diálogo y negociación con las empresas, que de otra manera se habría perdido, porque las empresas sabiendo que teníamos en el presupuesto de Defensa mil quinientos millones cubiertos, ¿por qué iban entonces a sacrificar su plan de negocio en este año y reducir la cantidad?”<sup>90</sup>

#### **4.3.3.1. Constitucionalidad de los créditos en entredicho**

La Ley General Presupuestaria contempla mecanismos dedicados a cubrir necesidades no previsibles inicialmente en los presupuestos (como se ha indicado para el caso de las partidas ampliables del programa 122M). Además, el artículo 86 de la Constitución capacita al Gobierno para dictar reales decretos leyes “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”, es decir, en aquellos casos en que exista un “presupuesto habilitante”, una auténtica situación de “extraordinaria y urgente necesidad”.

“La jurisprudencia sobre el uso del Real Decreto-Ley es amplia (SSTC 29/1982, 6/1983, 111/1983, 29/1986, 60/1986, 23/1993, 182/1997, 68/2007 y 137/2011). Y ésta afirma que determinar si existe o no una situación “de extraordinaria y urgente necesidad” es un “juicio puramente político del Gobierno, al que incumbe la dirección política del Estado, para la apreciación de la concurrencia de tales circunstancias” (STC 29/1987) y para el que dispone de un “razonable margen de discrecionalidad”. Ahora bien, ese “margen de

---

<sup>90</sup> Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa nº 17, de 23 de mayo de 2013. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?piref=73\\_2824053\\_73\\_2140072\\_2140072.next\\_page=/wcl/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=17&codOrgano=304&fechaSesion=23/05/2013&idLegislaturaElegida=10](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha?piref=73_2824053_73_2140072_2140072.next_page=/wcl/audiovisualdetaileddisponible&codSesion=17&codOrgano=304&fechaSesion=23/05/2013&idLegislaturaElegida=10)

discrecionalidad” es finito: de no demostrarse que exista una “extraordinaria y urgente necesidad” (en otras palabras, que falta el “presupuesto habilitante”) el Real Decreto-Ley sería declarado inconstitucional, lo que ha ocurrido en las STC 68/2007 y 137/2011.”<sup>91</sup>

A partir de esta jurisprudencia constitucional, UPyD aduce tres argumentos que justifican la inexistencia de “presupuesto habilitante” para dictar reales decretos leyes que financien los Programas Especiales de Armamento:

El primero, que según la STC 23/1993, “el Decreto-Ley debe contemplarse como un instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata.” Puesto que existe un calendario de pagos de los PEA y puesto que ha sido éste aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros a instancias de los ministerios de Hacienda y Defensa (ACM del 2 de Agosto de 2013) no se podrá creíblemente argüir que el advenimiento de estos pagos es una “extraordinaria y urgente necesidad” que era “difícil de prever”: el aumento de recursos del Ministerio de Defensa en 2014 (y 2015, 2016, 2017, ...) ni es “extraordinario” (no puede aducir el Gobierno que son gastos “inesperadas”) ni es “urgente” (el pago a las industrias podría esperar el mes o mes y medio necesario para la tramitación de un Proyecto de Ley – este argumento es blandido en la STC 6/1983).

El segundo, que si la STC 137/2011 declaró inconstitucional un Real Decreto-Ley en el que “la situación [a la que este RDL daba solución] era conocida y estaba diagnosticada (...) sin que su evolución ulterior hubiese sido sorprendente ni extraordinaria, menos aún impredecible”, dicho argumento es perfectamente aplicable al caso de los PEA: la existencia del calendario de pagos 2014-2030 y la propia comparecencia del Secretario de Estado ante la Comisión de referencia el pasado 23 de Mayo de 2013 para explicar la reconducción indican, así, que “la situación era conocida y estaba diagnosticada” ergo no puede ser, de nuevo, ni “extraordinaria” ni “urgente”.

El tercero, que si según la STC 23/1993 “deben excluirse todos aquellos Decretos-leyes que supongan una continuación de situaciones establecidas con anterioridad, pues no existe en ellos la imprevisibilidad inherente al presupuesto habilitante”, y si existe en este caso de Defensa un calendario de pagos 2014-2030 para los PEA y ya se ha repetido en 2012 y 2013 este método de

---

<sup>91</sup> UPyD (2014). Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad. 17. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD\\_PEA.pdf](http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD_PEA.pdf)

sufragar gastos mediante RDL, este uso del RDL en 2014 constituiría también la “continuación de situaciones establecidas con anterioridad”. Ergo inconstitucional.”<sup>92</sup>

Los autores del informe sostienen que se ha escogido este tipo de procedimiento jurídico, el real decreto ley, porque permite incrementar la dotación del Ministerio de Defensa a través de una vía rápida: una única votación en el Congreso de los Diputados. Esto reduce la exposición pública de los PEAs y su modelo de financiación extrapresupuestario, una materia controvertida en el actual contexto económico de recortes.<sup>93</sup>

## 6. SÍNTESIS FINAL

Al comienzo del presente trabajo se planteó la incógnita de por qué hay tanta discrepancia entre las fuentes a la hora de resolver una cifra de gasto en Defensa para el caso de España. Tras la investigación de campo realizada se ha concluido como respuesta la existencia de, al menos, tres problemas conceptuales y metodológicos.

El primero de ellos consiste en la ausencia de una única definición de gasto militar en Defensa, es decir, no hay consenso entre las fuentes competentes sobre qué conceptos deben contemplarse como gasto en Defensa y cuáles no. No obstante, predominan dos tradiciones de conceptualización a nivel internacional: una cimentada en un conjunto de criterios establecidos por la OTAN y otra apoyada en la Clasificación Funcional de las Administraciones Públicas. España no tiene una definición de gasto en Defensa explicitada en ningún documento público o declaración oficial y la definición de gasto que aplica en la práctica no está alineada con ninguna de las dos tendencias establecidas por instituciones internacionales como la ONU, la OTAN, el FMI o el SIPRI.

Los actividades que las fuentes internacionales convienen están relacionadas con la Defensa y que quedan excluidas de la definición de gasto de España (como por ejemplo pensiones militares, fuerzas paramilitares, Defensa civil, etc.) son financiadas con cargo a otros ministerios, como el de Industria, Interior, Exterior, etc. Esto repercute directamente en el hecho de que los cálculos de gasto varíen sustancialmente entre fuentes, tanto internacionales como nacionales.

---

<sup>92</sup> UPyD (2014). Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad. 21. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD\\_PEAs.pdf](http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD_PEAs.pdf)

<sup>93</sup> UPyD (2014). Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad. 22. Consultado el 1 de junio de 2015, de [http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD\\_PEAs.pdf](http://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD_PEAs.pdf)

El segundo de los problemas metodológicos lo constituyen algunas limitaciones prácticas que presentan las fuentes recolectoras. La escasez de recursos humanos; los mecanismos de recopilación de datos basados en cuestionarios en los que los gobiernos no tienen la obligación de participar; la falta de contraste y verificación de la consistencia y adecuación de las definiciones de los gobiernos a las definiciones de gasto de Defensa predominantes; o el tipo de contabilidad aplicada son algunos ejemplos.

El tercer y último de los problemas metodológicos que obstaculizan saber cuánto gasta España en el área de la Defensa radica en la amplia diferencia dada entre el presupuesto inicial y el gasto final ejecutado. A lo largo del año se producen una retahíla de modificaciones presupuestarias que ocasionan que el gasto final pueda variar hasta un 30% respecto de la previsión final. Las modificaciones de mayor trascendencia económica son tres: 1) las partidas ampliables del presupuesto del Ministerio de Defensa para la financiación de las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas, 2) el sistema de prefinanciación de la investigación y desarrollo militar del Ministerio de Industria y 3) los créditos extraordinarios que el Ministerio de Industria concede para sufragar los Programas especiales de Armamento.

En conclusión, este cúmulo de factores explican gran parte no sólo de la discrepancia entre fuentes en cuanto al gasto en Defensa sino. También explican la confusión generalizada que impregna el debate público en el ámbito de la Defensa y el gasto público, como puede comprobarse tanto en la imprecisión de la mayoría de la información de los medios de comunicación generalistas –con notables aunque contadas excepciones– e incluso especializados, como incluso en los debates de las comisiones de Defensa del Congreso.

Estos problemas que entorpecen sobremanera la averiguación exacta de cuánto gasta el Estado español en Defensa han sido denunciados en hartas ocasiones por múltiples actores desde puntos de vista antagónicos. Al margen de la precisión de las críticas, es evidente que una mayor simplicidad y transparencia presupuestaria así como la clarificación y revisión de la definición del gasto en Defensa repercutiría positivamente en la salud democrática del país y facilitaría el debate público en torno a los aspectos relativos a la Defensa y el gasto público.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2009). “Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad”, Departamento nacional de planeación. Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia.

Huerta Barajas, Justo Alberto. ¿Se puede mejorar el control del gasto de Defensa? *Revista Instituto español de Estudios Estratégicos*. 11/2012

CEPAL (2005). Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa.

CEPAL (2005). Metodología para la comparación de los gastos militares.

Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia (2009). Metodología para el cálculo del gasto en Defensa y Seguridad.

Fonfría Mesa, A. (2013). El gasto en Defensa en España. Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1.

Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015.

Scheetz, T. (2011). Teoría de la Gestión económica de las Fuerzas Armadas. Escuela de Defensa Nacional. Documento de Trabajo nº7.

Scheetz, T. (1996) La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua. Dentro Rojas Aravena, F. (1996) Medidas de confianza mutua: verificación (pp. 94). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

OTAN (2014). Financial and Economic Data Relating to NATO Defense.

FMI (2014). Government Finance Statistics Manual 2014.

UNODA. Transparencia en materia de armamentos. Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Libro azul: Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado.

Ortega, P. (2008). El gasto militar del Estado español para el año 2009.

NACIONES UNIDAS (2011). Group of Governmental Experts on the Operation and Further Development of the United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures. Reduction of military budgets: objective information on military matters, including transparency of military expenditures.

Navazo López, B. (2013). El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada. *Observatorio de política exterior española*, 72. 39.

Comisión de Defensa nº 27, de 16 de marzo de 2013.

Comisión de Defensa nº 33, de 6 de octubre de 2014.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Liquidación de los Presupuestos Generales del Estado.

Tribunal de Cuentas (2012). Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010.

Tribunal de Cuentas (2002). Informe de fiscalización de los gasto derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1996 y 1998.

Boletín Oficial del Estado (2014). Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presupuestos Generales del Estado. Anexos de inversiones reales y programación plurianual. Distribución orgánica. Tomo I (Estado).

Ministerio de Defensa (2011). Evaluación de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Informe de análisis de la situación financiero presupuestaria.

Ministerio de Defensa (2008). Plan Director de Armamento y material 2008.

Ortega, P & Calvo, J. (2015). Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa de español del año 2015.