

53/2014

14 mayo de 2014

Jordi Marsall Muntalà*

LA NECESIDAD DE UN HORIZONTE
DE ESTABILIDAD PARA EL
PRESUPUESTO DE DEFENSA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA NECESIDAD DE UN HORIZONTE DE ESTABILIDAD PARA EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Resumen:

Las capacidades necesarias para garantizar la seguridad y la defensa de un país no se pueden improvisar, requieren un largo período de planeamiento, adquisición y financiación. Esta se realiza a través de programas plurianuales que deben ser previsibles tanto para quienes deciden y ejecutan como para las empresas suministradoras. Para conseguirlo es necesario un horizonte de estabilidad para los presupuestos de defensa. Esta necesidad se hace aún más evidente en épocas de crisis económica. Existen diversos mecanismos para garantizarlo. Así algunos países disponen de leyes-programa específicas (Francia, Portugal, etc). Otros lo consiguen a través de un proceso presupuestario en un marco más amplio de planificación y de programación (EEUU). Se analiza en este contexto la situación española.

Abstract:

Measures to ensure the security and defense of a country can not be improvised capabilities require a long period of planning, acquisition and financing. This is done through multi-year programs must be predictable both for those who decide to run and supply companies. To achieve stability horizon defense budgets necessary. This need is even more apparent in times of economic crisis. There are several mechanisms to ensure this. So some countries have specific laws-program (France, Portugal). Others get through a budget process in a broader planning and programming (USA) framework. This paper analyzes the Spanish situation.

Palabras clave:

Presupuestos. Planificación, Programación, Leyes de programación militar, PPBS, Economía de la Defensa.

Keywords: Budget, Planning, Programming, Military Planning Law, PPBS, Defence Economy.

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

PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA

En las épocas de crisis los presupuestos de defensa tienden a reducirse a pesar de que las crisis tienden a aumentar los riesgos de desestabilización geoestratégica. La propia crisis aumenta las demandas sociales y los gastos que responden a ellas son prioritarios para los gobiernos. En la primera mitad del siglo XIX Ernst H. Weber señaló que había un umbral mínimo por debajo del cual no había percepción y también un umbral máximo por encima del cual aunque aumentase el estímulo el sujeto no sentía un aumento de su percepción¹. En los presupuestos de defensa podríamos decir que existe un umbral mínimo de recursos necesarios para garantizar un nivel necesario para la seguridad del país y el umbral máximo vendría marcado por las limitaciones presupuestarias anuales. Podríamos decir que existe un grave problema cuando el umbral máximo se sitúa por debajo del umbral mínimo.

Al mismo tiempo señalaba un umbral diferencial que era el mínimo incremento necesario para que hubiese una percepción de aumento. En el campo de la defensa podríamos señalar la necesidad de unos incrementos anuales previsibles para poder planificar con suficientes garantías de éxito.

La defensa no es algo que pueda improvisarse cuando aparece una amenaza ya que si se intenta así lo más probable es que no se pueda responder a tal amenaza. Una defensa mínimamente eficaz requiere la existencia de unas capacidades suficientes y una voluntad política que debe expresarse en un primer momento en la voluntad de conseguir estas capacidades y en un segundo momento, si se llega a la situación de amenaza, la voluntad de emplearlas.

Una capacidad² es algo complejo formado por un sistema de armas con una tecnología adecuada y con un mantenimiento suficiente, un personal adiestrado para su uso, una doctrina desarrollada para su uso eficaz, unas infraestructuras para su despliegue, etc. Todos estos elementos de las capacidades no se improvisan ni se consiguen en poco tiempo sino que conllevan largos periodos para su adquisición y conseguir manejarlas con garantías de éxito.

Por ello es necesario un sistema de planeamiento³ que permita adecuar los ritmos de las necesidades y de las posibilidades, un planeamiento que requiere un alto grado de

¹ A mediados de siglo Gustav T. Fechner elaboró una cuantificación de la relación entre estímulo y sensación dando lugar a la llamada ley de Weber-Fechner.

² García Sieiro, José Manuel: Planeamiento por capacidades. Revista Española de Defensa. Madrid, junio de 2006, pp.38-43. La definición de capacidad se obtiene con la aplicación del procedimiento MIRADO (material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización), que tiene sus paralelos en otros países: el norteamericano DOTMLPF, el canadiense PRICIE o el australiano FIC/POSTED.

³ Arteaga, Félix y Fojón, Enrique: El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. IUGM,

centralización y coordinación entre los distintos actores que participan de este proceso: los responsables políticos (gobierno y parlamento), los responsables militares (mando conjunto y mandos específicos) y los encargados de producir los materiales (las industrias).

El proceso de detección de la falta de una capacidad, la definición de requisitos para obtenerla, su producción, el entrenamiento para usarla adecuadamente lo que requiere un nivel correcto de sostenimiento y una doctrina adecuada de uso, es un proceso que puede llevar incluso períodos superiores a los veinte años. Por ello no es posible la improvisación y es necesario un alto grado de consenso político que evite que con cada cambio de gobierno se cambien los programas en marcha. Esto supone un gran acuerdo sobre los riesgos y amenazas para el país, la definición de un umbral mínimo y el grado de ambición según el papel que se quiera (y pueda) jugar en el concierto internacional y regional y el compromiso en los recursos a asignar para conseguir jugar este papel y garantizar la seguridad para el país y sus ciudadanos. Este acuerdo será más fácil cuando los ciudadanos perciban suficientemente los riesgos y amenazas para su seguridad y compartan la ambición de sus responsables políticos.

La existencia de las capacidades supone la existencia de suficientes recursos en su conjunto y una distribución temporal correcta. Para ello es necesaria la existencia de un plan a largo plazo (planeamiento), a medio plazo (programación) y a corto plazo (presupuesto). Y también un control de su desarrollo y ejecución. Las deficiencias en cualquiera de estos niveles ponen en peligro la existencia u operatividad de las capacidades. Indudablemente la existencia de suficientes recursos económicos es imprescindible e intentar conseguir cualquier capacidad sin tener en cuenta los recursos reales llevará al fracaso y a la frustración. Por ello planear, planificar y presupuestar exigen un alto grado de realismo y ello significa también la definición del grado de prioridad de cada capacidad o de sus elementos.

Este proceso culmina en la elaboración de los presupuestos anuales. El sistema más completo es el conocido como PPBS (o PPBES)⁴ en sus siglas en inglés (Planning, Programming and Budgeting System), que inserta la elaboración presupuestaria en el marco de definición de unos programas a medio plazo dentro de una planificación a largo plazo que permite un elevado grado de cohesión al sistema. Posteriormente se introdujo también el

Madrid 2007. Es un extenso y profundo análisis de los distintos sistemas de planeamiento no únicamente en España sino también en otros países y organizaciones multilaterales de defensa y seguridad.

⁴ El sistema es fruto de amplios estudios elaborados por la RAND en la década de los 50 que dieron lugar a que siendo Secretario de Defensa Robert S. McNamara se presentara en 1963 el primer presupuesto de Defensa elaborado con este sistema. En 1965 el presidente Johnson estableció el sistema para todos los Departamentos. Y en 2003 se incorporó la ejecución dando lugar al PPBES.

Un análisis y una extensa bibliografía estructurada y comentada puede encontrarse en Hinckle, Wade P. (Project Leader): Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)/Multiyear Programming Reading Guide. Institute for Defense Analysis. Washington, 2010.

análisis de la ejecución de los programas, dado que la existencia de ciertas desviaciones podía producir disfunciones en el sistema.

La utilización del PPBS (o del PPBES) es una forma de definir un horizonte de estabilidad de la financiación y así lo hacen países como EEUU, Canadá, Reino Unido, etc. Cada uno con sus características propias. España también utiliza este sistema para elaborar sus presupuestos pero sin llegar a sus últimas consecuencias en estabilizar como compromisos la programación de inversiones a medio plazo, que se adjuntan en un anexo no vinculante.

Otros países utilizan un procedimiento específico: la elaboración periódica de una ley de programación, normalmente con seis años de vigencia, que establece un marco estable a medio plazo, aunque se fijan revisiones cada dos o tres años y muchas veces se producen incumplimientos según la coyuntura económica o presupuestaria.

Analizaremos las leyes programa de nuestros vecinos europeos, Francia (la más significativa) y Portugal, para a continuación ver las experiencias españolas y sacar así unas conclusiones que puedan ayudar a avanzar en un proceso para dotarnos de un horizonte de estabilidad presupuestaria y financiera para Defensa.

FRANCIA. LAS LEYES-PROGRAMA

En Francia el sistema para garantizar una estabilidad en la programación se utiliza una Ley Programa. La primera se remonta a 1960 y desde entonces se han aprobado doce y en este momento se ha aprobado en el parlamento Francés el Proyecto de Ley Programa 2014-2019, que sustituye a la Ley Programa 2009-2014. Son leyes con una duración de seis años y son consecuencia de documentos estratégicos como los Libros Blancos. La actual se enmarca en las directrices formuladas por el último Libro Blanco⁵.

La nueva ley⁶ consta de siete capítulos y un extenso anexo. Los capítulos se refieren a las disposiciones sobre:

- capítulo 1: los objetivos de la política de defensa y la programación financiera,
- capítulo 2: el control parlamentario de la ejecución de la ley,
- capítulo 3: la inteligencia,

⁵ Livre Blanc. Defence et Sécurité Nationale. 2013. En el se fija un esfuerzo económico de 364.000 millones de euros para el periodo 2014-2025, de los cuales 179.000 serán para el periodo 2014-2019 de la nueva ley de programas.

⁶ En la web de la Asamblea Nacional (www.assemblee-nationale.fr) y en la del Senado (www.senat.fr) se encuentran amplios dossiers con los textos, las enmiendas, los debates, informes y comparencias previas, etc. sobre la tramitación del proyecto en las respectivas Cámaras.

- capítulo 4: la protección de infraestructuras vitales contra las ciberamenazas,
- capítulo 5: los materiales de guerra, armas y municiones, ciertos productos químicos y explosivos,
- capítulo 6: el tratamiento militar de los asuntos militares,
- capítulo 7: los recursos humanos,
- capítulo 8: los inmuebles, lugares e instalaciones de interés para la defensa, y
- capítulo 9: disposiciones diversas y finales.

Las disposiciones son unas de carácter programático relativas a principios y objetivos genéricos y concretos y otras de carácter normativo y jurídico sobre los militares, el uso de instalaciones, la gestión de los recursos humanos, etc. Se determina también que la ley será sometida a una primera revisión a finales de 2015.

Se fijan los créditos (exceptuando los de las pensiones) ordinarios para cada año y también unos (pequeños) créditos extraordinarios, así (en miles de millones):

-para 2014: 29.61 y 1.77,

-para 2015: 29.61 y 1.77,

-para 2016: 30.13 y 1.25,

-para 2017: 30.65 y 0.91,

-para 2018: 31.50 y 0.28, y

-para 2019: 32.36 y 0.15.

También determina las reducciones de personal a realizar: en 2014, 7.881; en 2015, 7.500; en 2016, 7397; en 2017, 7397; y en 2018, 3.500.

Las leyes programa francesas son mucho más que una ley de financiación. Son un claro ejemplo de planeamiento para seis años que se enmarcan en una política general de defensa y de obtención de capacidades para realizarla. Suponen la definición de las capacidades y de los recursos necesarios, tanto económicos como materiales y humanos. Definen cuantitativa y cualitativamente estas capacidades con sus sistemas de armas que son claramente descritos en los anexos correspondientes.

Su amplio y profundo contenido permite un debate político serio e informado cada seis años en las dos Cámaras Parlamentarias, de hecho suponen un debate de la política de seguridad y defensa francesas, una auténtica política de estado.

En la reciente ley se expresan los principios que regirán esta política:

1º Mantener una real autonomía estratégica disponiendo de capacidades de anticipación e iniciativa suficientes dotadas de capacidades de mando y control, inteligencia, ciberdefensa, operaciones especiales y fuerza de intervención rápida. A todo ello hay que añadir la capacidad de disuasión nuclear;

2º Establecer un modelo de Fuerzas Armadas acorde con los recursos existentes y que de respuesta a los niveles de ambición fijados;

3º Diferenciar las fuerzas en función de las tres misiones generales fijadas (disuasión, protección e intervención) y en este marco aprovechar lo ya existente garantizando su sostenimiento y el adiestramiento del personal, continuar los procesos de modernización, fijando las prioridades en el proceso de su adquisición; y

4º “Mutualizar” las capacidades en el interior de Francia con los recursos de otros servicios públicos y en el exterior con las capacidades de los países aliados y en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte.

En este marco general la ley se divide en dos partes: la normativa que define todos los recursos de que se va a disponer anualmente y diversas normas para su gestión y un anexo que concreta su implementación en las distintas áreas: el equipamiento y el entrenamiento de las fuerzas, la evolución de los efectivos, la industria de defensa, la movilización de los recursos financieros y la organización del Ministerio de Defensa.

PORTUGAL. LA LEY DE PROGRAMACIÓN MILITAR

El gobierno portugués decidió a mediados de la primera década de este siglo dotarse de un mecanismo que garantizará un escenario a largo plazo conocido y estable para las inversiones de modernización de sus Fuerzas Armadas. Así el Parlamento aprobó la Ley Orgánica 4/2006 de 20 de Agosto de Programación Militar con un escenario 2006-2023, dividido en tres etapas: 2006-2011, 2012-2017 y 2018-2023.

Su artículo primero fijaba su objetivo en la programación de inversión en la fuerza, el equipamiento, el armamento, la investigación y el desarrollo, y las infraestructuras con impacto directo en la modernización y la operatividad de sus Fuerzas Armadas.

Se fijaban las normas de ejecución de la programación y contratación, determinando las competencias del Gobierno y del Parlamento para autorizar cambios de financiación entre los programas fijados. Se definía su vigencia hasta el año 2023 dividida en tres sexenios y su concreción en los presupuestos anuales. Determinaba que se realizaría una revisión cada dos

años coincidiendo con los años pares para su actualización si fuera necesario, definiendo las competencias del Ministerio de Defensa, de los Órganos Militares y del Parlamento. Y también fijaba la obligación del Gobierno y del Ministerio de Defensa de presentar un informe anual sobre la ejecución de la Ley.

Un anexo establecía la distribución por sexenios, por presupuesto anual, por órganos de atribución y por capacidades. La asignación global de recursos ascendía a 5.450 millones de euros constantes; 2.119 para el primer sexenio, 2.203 para el segundo y 960 para el tercero.

Las capacidades a conseguir para los Servicios Comunes eran: modernización de la base tecnológica e industrial de la defensa, capacidades conjuntas, sistemas de información de la gestión, sistema de adquisiciones, y equipamientos.

Las capacidades para el Estado Mayor: mando y control.

Las capacidades para la Armada: mando y control, capacidades submarinas, capacidades de proyección de la Fuerza, capacidad oceánica de superficie, capacidad de fiscalización, capacidad oceanográfica e hidrológica, capacidad de rescate marítimo, capacidad de combate de la polución, capacidad de autoridad marítima, capacidad de guerra de minas, capacidad de reserva de guerra, y capacidad de componente fija.

Las capacidades para el Ejército de Tierra: capacidad de mando, control y comunicaciones, capacidad de información, vigilancia y reconocimiento, capacidad de reacción rápida, capacidad de intervención, capacidad mecanizada, capacidad de apoyo general, capacidad de sostenimiento logístico de la fuerza, capacidad de supervivencia y protección de la fuerza, capacidad de enseñanza, de formación y de entrenamiento, y capacidad de sostenimiento.

Las capacidades para la Fuerza Aérea: capacidad de mando, control y vigilancia, capacidad de defensa aérea y operaciones aéreas anti superficie en ambiente marítimo y terrestre, capacidad de stocks de armamento, capacidad de búsqueda y salvamento, capacidad de operaciones aéreas ASW, EW, C2 e ISTAR, capacidad de transporte de teatro, vigilancia y fiscalización, fotografía aérea y geofísica, capacidad de componente territorial e información aeronáutica, capacidad de proyección y protección de la fuerza, y capacidad de formación avanzada de pilotos (AEJPT).

La distribución total de recursos para los Servicios Comunes es de 1.531 millones; para el Estado Mayor, 53; para la Armada, 1.870; para el Ejército de Tierra, 981; y para la Fuerza Aérea, 1.1012.

Sin embargo desde el primer momento estos números no se han cumplido como señala un informe del Tribunal de Cuentas portugués⁷. Así la ejecución de lo previsto ha sido

⁷ Relatoría nº 22/2012-2ªS. Tribunal de Cuentas, Lisboa 2010.

significativamente menor. En 2006 sólo se ejecutó el 56.1%; en 2007, el 50.2%; en 2008, el 74.6%; en 2009, el 87.6%; en 2010, el 88.6%; y en 2011, el 85.7%. Así de los 2.119 millones previstos para el primer sexenio sólo se han ejecutado 1.615. Y las perspectivas para el segundo sexenio no parecen mejores. En 2013 de los 425 millones previstos sólo se consignaron 230.

Evidentemente la crisis económica y la situación de Portugal explican en parte el no cumplimiento de las previsiones, pero ya en los años anteriores a la crisis no se cumplieron.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

La necesidad de un horizonte de estabilidad ya se expresó a principios de los 80 del siglo pasado y así se aprobó la ley 44/1982 de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y mantenimiento de las Fuerzas Armadas. Esta ley se enmarcaba en los objetivos fijados en el Objetivo de Fuerza Conjunta definido en 1980.

La ley autorizaba al gobierno para la realización de un nuevo programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento, y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Su periodo de aplicación era desde 1983 a 1990, aunque era prorrogable hasta 1994 previo informe del Gobierno a las Cortes Generales de un informe en 1986.

Para la realización de este programa el importe de los créditos del Ministerio de Defensa se cifraría en los presupuestos de cada ejercicio, en pesetas corrientes de cada ejercicio, de modo que su poder adquisitivo real fuera como mínimo el de los correspondientes créditos consignados en 1982, con un incremento anual acumulativo de 4.432%, también en términos reales. Se excluían de este tratamiento y tendrían su dinámica propia las retribuciones de personal y los conceptos que no tuvieran relación directa con los objetivos de esta ley. Estos apartados tenían también garantizado un crecimiento anual del 2.5%.

Este mecanismo era puramente cuantitativo y debía llenarse de contenidos y objetivos, lo que dejaba un margen mayor al Ministerio de Defensa para su distribución. También tenía un marco más amplio ya que afectaba a las inversiones, pero también, aunque en menor cuantía, a otros gastos como los de personal, muy significativos en estos años sobre el conjunto del presupuesto de defensa.

Su cumplimiento fue el previsto en los primeros años, aunque progresivamente también dejó de cumplirse, especialmente en los años de su ampliación. Con ello no se planteó la continuación de este mecanismo. Sin embargo la perspectiva de las necesidades de financiación de los nuevos y significativos programas para una profunda modernización de nuestras Fuerzas Armadas, hacía necesario encontrar un nuevo mecanismo.

Esto era fundamental para las Fuerzas Armadas pero también para unas industrias de defensa dotadas de pocos recursos propios y para las que los nuevos programas iban a suponer una consolidación tecnológica y la apertura de nuevas perspectivas. Así con la colaboración del Ministerio de Industria y el de Hacienda se estableció un complejo mecanismo, que explícitamente no respondía a planteamientos de ley programa o de dotaciones, pero si implícitamente podía suponer un cierto horizonte de estabilidad para las inversiones de modernización. Este mecanismo suponía la firma de una serie de convenios entre las empresas, el Ministerio de Hacienda, el de Defensa y la Tesorería General por los que se establecía un calendario de préstamos de Industria a las industrias que les permitirían iniciar los procesos para la fabricación de los nuevos sistemas de armas; un calendario de pagos de Defensa a las empresas según se produjeran las entregas; y un calendario de devolución de los préstamos recibidos por las empresas a la Tesorería General.

Este mecanismo podría funcionar bien en su conjunto si los presupuestos de Defensa tenían incrementos significativos y constantes, y si las empresas mantenían una solvencia que les permitiese el cumplimiento de sus obligaciones. Cualquier problema en alguno de los actores pondría en peligro el mecanismo.

La crisis económica, la necesidad de financiar nuevos programas más adecuados a las necesidades operativas de los nuevos escenarios, han significado no sólo un no incremento presupuestario sino incluso una reducción significativa. Así se ha producido una crisis del mecanismo que requiere su adaptación o su sustitución por uno nuevo.

La consciencia de esta problemática llevo a introducir en la DDN 2008 una directriz para “mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a las Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo, que permita completar el actual proceso de transformación y asegurar el nivel que corresponde a España en el contexto internacional y su participación en misiones en el exterior” y una Disposición Final 2 que afirmaba que “el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Defensa formularán conjuntamente una estrategia financiera, de carácter indicativo, orientada a la consecución de las determinaciones de la presente directiva, que se someterá a la aprobación del Consejo de Defensa Nacional”.

La crisis económica y las dificultades en las relaciones interministeriales impidieron la consecución de resultados visibles. La progresiva acentuación de la crisis llevó al planteamiento en la DDN 2012 de una directriz 4.4 que señala que “la mayor eficacia de nuestras Fuerzas Armadas y las limitaciones que impone el actual contexto económico exigen un replanteamiento del actual diseño de sus estructuras. Con esa orientación, se adaptarán las estructuras y los procedimientos de las Fuerzas Armadas, de forma que se incrementen la eficiencia tanto en la gestión, como en obtención y empleo de los recursos, promoviendo la concordancia de los recursos financieros a disposición de la Defensa con los

requerimientos del escenario estratégico y las consiguientes necesidades de las Fuerzas Armadas”.

Ese planteamiento no ha dejado en el olvido la necesidad de definir un escenario estable y previsible para el planeamiento de la Defensa⁸.

Y previo o paralelamente a ello hay que solucionar los problemas de pagos por las adquisiciones y las pertinentes devoluciones, así como su plasmación presupuestaria y contable en los próximos años. El mecanismo de la compensación puede ser el más adecuado para ello⁹.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Las características propias de una defensa eficaz (un largo ciclo de vida de los sistemas de armas, la complejidad de las capacidades militares, la imposibilidad de improvisar una defensa ante las amenazas, el necesario mantenimiento de un “saber hacer” que no se adquiere en cortos espacios de tiempos, etc.) hacen necesario un planeamiento y para que sea eficaz se necesita un cierto grado de seguridad, un horizonte de estabilidad presupuestaria, sobre los recursos económicos disponibles no sólo a corto plazo, sino también a medio plazo y mejor aún, a largo plazo.

La experiencia nos muestra la existencia de distintos mecanismos para garantizar la estabilidad y también que estos mecanismos no acostumbran a cumplirse totalmente.

Así nos hallamos no ante un problema técnico de planificación y de gestión, sino ante una problemática básicamente política. En primer lugar, la existencia de recursos depende de la voluntad política de dotarlos de forma suficiente (aunque sea dentro de las lógicas dificultades de cada etapa del ciclo económico, teniendo presente cual sea el grado de percepciones y preferencias de los ciudadanos) y no presupuesto a presupuesto, sino señalando un marco de recursos a medio y largo plazo. Y en segundo lugar, el cumplimiento real de este marco con las lógicas adaptaciones periódicas en función de la evolución de los distintos factores que afectan a la seguridad y defensa, sobre todo cuando nos hallamos en escenarios marcados por un alto grado de imprevisibilidad. Este hecho también obliga a

⁸ Así el Ministro de Defensa, Pedro Morenés, en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento, afirmó que “la previsibilidad no puede conseguirse sin un compromiso presupuestario estable y predecible en el largo plazo”.

⁹ SEDEF: Evaluación de los Programas Especiales de Armamento. MINISDEF. Madrid, 2011. En el segundo volumen (2. Informe de Bases para una estrategia financiera) se estudian varias fórmulas financieras, entre ellas el mecanismo de compensación (5. Opciones de tratamiento. 5.1. Compensación), que tiene su bases jurídicas en los artículos 1195-1202 del Código Civil y los artículos 73.5 y 80.3 de la Ley General Presupuestaria.

buscar mecanismos que hagan más cortos los ciclos de vida y especialmente los procesos de adquisición de capacidades que deberán ser suficientemente flexibles para adaptarse a los distintos entornos en que puedan y deban usarse.

Al mismo tiempo para garantizar esta estabilidad y no estar sujeto a los normales cambios políticos en una democracia, es necesario consensuar al máximo los escenarios de financiación, así como las prioridades en las capacidades a poseer. Esto supone también importantes esfuerzos consensuados para que la opinión pública sea consciente de los riesgos y amenazas a la seguridad, la defensa nacional y consciente de los compromisos internacionales, ya que la respuesta a muchas amenazas no se puede satisfacer únicamente a nivel nacional y ello aumenta el papel de las organizaciones internacionales, en las que no se puede aspirar a ser únicamente consumidor de defensa, sino que es necesario corresponsabilizarse y aportar capacidades.

Para implementar un escenario de estabilidad previsible podemos adoptar distintos mecanismos:

-la gestión efectiva del sistema PPBES, haciendo que las previsiones a medio plazo que se expresan en los anexos de inversión tengan un cierto grado de obligación, para lo cual deberían encontrarse mecanismos parlamentarios que los hiciesen vinculantes a través de acuerdos y decisiones pertinentes (que podrían tomar forma incluso de leyes);

-la elaboración de una nueva ley de dotaciones que fijará criterios cuantitativos de evolución presupuestaria a medio plazo, incluso con indicadores vinculados a la totalidad de los presupuestos y/o al PIB;

-la elaboración de una ley programa que fijara criterios cuantitativos pero también criterios de capacidades a desarrollar y criterios de prioridades;

-un nuevo sistema de prefinanciación a las empresas a través de los presupuestos y concretamente a su parte financiera (capítulo 8 de la clasificación económica) o mediante créditos de la banca pública o avalados por el estado con la participación del Parlamento, especialmente de las Comisiones de Defensa, para definir contenidos y prioridades; con mecanismos para garantizar el cumplimiento de los compromisos de todos los actores;

-aprovechar la tramitación de la prevista ley de Seguridad Nacional y de la adaptación de la ley de defensa, para definir los mecanismos que deberían garantizar un marco de estabilidad de la evolución de la financiación presupuestaria previsible

Sin embargo debemos volver a insistir que fundamentalmente es un problema de decisiones políticas. En primer lugar para solucionar los problemas de los programas ya existentes y en segundo lugar, en un marco de superación de la crisis económica y de las previsiones de evolución del presupuesto y del PIB, para definir el necesario marco de estabilidad previsible

para planificar eficiente y eficazmente nuestra defensa y garantizar la operatividad de nuestras Fuerzas Armadas.

También hay que tener en cuenta las consecuencias que una deficiente previsibilidad a medio y a largo plazo tiene para las industrias suministradoras, lo cual puede poner en peligro la cantidad y la calidad de nuestro tejido industrial, de nuestra Base Tecnológica e Industrial para la Defensa, y puede también dañar nuestro prestigio internacional cuando participamos en programas multinacionales y en el marco de organizaciones internacionales.

i

*Jordi Marsall Muntalà**

Adjunto Civil al Director del CESEDEN

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