

# PLANEAMIENTO *VERSUS* DESIDERÁTUM. SOSTENIBILIDAD DE LA OBTENCIÓN DE CAPACIDADES MILITARES

José Luis Nogueira Guastavino  
*Comandante de Intendencia del Ejército de Tierra*

*Al escoger una opción, cuanto mayor sea la capacidad del individuo para conocer y resolver los factores que limitan o que son esenciales para la realización de la meta prevista, más clara y acertada será su selección de alternativas.*

KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril: *Principio del factor limitante*,  
Administración (México: Mc Graw-Hill Inc., 1988)

## Introducción

El objeto del presente trabajo radica en el estudio de las limitaciones y posibilidades financieras y jurídicas que afectan a la efectiva consecución de las capacidades militares pretendidas por el planeamiento de la defensa, en un estudio circunscrito a la adquisición de los sistemas de armas y material que posibiliten la consecución de aquéllas.

El problema al que se trata de dar respuesta no es otro que el de la optimización de los escasos recursos presupuestarios en la obtención real de capacidades militares a través de la adquisición de sistemas de armas, materiales y su sostenimiento, para trascender de objetos a elementos de una capacidad militar efectiva.

Tras un diagnóstico del nivel de eficiencia y congruencia del sistema, el estudio se dirige a la búsqueda de una alternativa realista mediante el estudio sistémico: del proceso de planeamiento de la defensa y su desarrollo en lo relativo a las necesidades de adquisición de sistemas de armas, material y su sostenimiento (*necesidades*); del marco financiero en el que se va a desarrollar (*posibilidades*); del ordenamiento jurídico presupuestario, con objeto de obtener las claves de su utilización que permitan maximizar en términos macro o agregados la utilidad de los recursos (*medios jurídicos*); y, por último, de las instituciones de contratación pública a través de las cuales se arbitran los procesos de adquisición de los concretos bienes y servicios, con vistas a la optimización micro del sistema (*modos jurídicos*).

De todo ello se concluye la necesidad de un planeamiento realista congruente tanto con los crecientemente limitados recursos previsibles como con el concepto de capacidad militar pretendido, siendo asimismo preciso un mejor empleo de las instituciones creadas por el ordenamiento jurídico como oportunidad de maximizar las siempre limitadas posibilidades.

## Determinación de las necesidades para la obtención de capacidades militares

Un conjunto variado de normas regulan el proceso de determinación de las necesidades para la obtención de capacidades militares. Arrancan de la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, pasando por los criterios al respecto recogidos en las vigentes Directiva de Defensa Nacional y de Defensa Militar (1), que se incorporan jurídicamente al proceso a través del procedimiento regulado mediante la Orden Ministerial 37/2005 de Planeamiento de la Defensa. Esta norma es desarrollada a su vez por los respectivos órganos responsables del proceso, de conformidad con lo dispuesto en esta Orden Ministerial y en la regulación de las competencias materiales de los mismos mediante el Real Decreto 1551/2004 de estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

### *Proceso de planeamiento de la defensa*

La Orden Ministerial 37/2005 (2), de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa tiene por finalidad diseñar un proceso de planeamiento que, para alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa, haga posible la definición y obtención de la fuerza, establezca los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades militares necesarias, y tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de dicha fuerza.

Se define a la *capacidad militar* como el conjunto de sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico que, asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales, pretende conseguir un determinado efecto militar, imprescindible para el cumplimiento de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.

Responde esta definición al establecimiento del análisis conocido por el acrónimo *MIRADO*, similar al empleado por otros países, siendo su objeto comprender todos los elementos que deben confluir conjuntamente para poder producir de hecho el efecto militar pretendido. La *M* corresponde al Material adecuado, en estado de disponibilidad para el uso pretendido (adquisición y sostenimiento); la *I* la Infraestructura necesaria; la *R* los Recursos humanos que se precisan para poder operar con el material; la *A* el Adiestramiento que se precisa; la *D* se refiere a la Doctrina o procedimientos para su mejor empleo y disponibilidad; y finalmente la *O* contempla la Organización necesaria que posibilite la mejor consecución y empleo de la capacidad (3).

---

(1) Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de 2008.

(2) La incardinación en la política de defensa de la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, (*Boletín Oficial de Defensa*, número 68 de 8 de abril de 2005) se encuentra explicitada en su exposición de motivos en los términos que siguen: «La Directiva de Defensa Nacional, promulgada por el presidente del Gobierno, es la expresión de las líneas generales de actuación y las directrices para el desarrollo de la política de defensa del Gobierno... Su desarrollo implica, entre otros aspectos, la definición de objetivos, el establecimiento de prioridades, la asignación de recursos y la ejecución de las actividades necesarias para conseguir las capacidades militares exigibles de las Fuerzas Armadas...».

(3) A título de ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) constituyen áreas de capacidad (cuyo desarrollo son las concretas capacidades) las siguientes: superioridad de la información e inteligencia efectiva, acción efectiva (actuaciones efectivas y precisas,

El proceso dará comienzo cada cuatro años, ciclo que comprende una ejecución de planeamiento de dos años con revisión del mismo en los otros dos. Las directrices emanadas de la vigente Directiva de Defensa Nacional del presidente del Gobierno serán la base que oriente este proceso. Los resultados de cada ciclo y el estado de ejecución de los planes que del mismo derivan, realimentarán el siguiente proceso.

El ciclo completo comprende a su vez dos procesos simultáneos, paralelos e interdependientes: el planeamiento militar y el planeamiento de recursos.

El *planeamiento militar* es responsabilidad del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), quien bajo una única visión «conjunta» y a través del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM), será quien determine las capacidades exigidas, las priorice, y fije las necesidades a satisfacer a largo, medio y corto plazo, para poseer aquéllas en el grado deseado. Los jefes de Estado Mayor de los respectivos Ejércitos no son autoridades de este planeamiento, si bien participan en el mismo con propuestas y estimaciones.

El *planeamiento de recursos* lo es de dos tipos: planeamiento de recursos humanos, responsabilidad del subsecretario de Defensa quien determina el marco cualitativo y cuantitativo del recurso de personal, y el planeamiento de recursos financieros y materiales, responsabilidad del Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), quien establece el marco tecnológico y financiero para la determinación de las capacidades pretendidas, así como quien dirige el proceso de obtención de las mismas.

El *desarrollo de este planeamiento en la adquisición y sostenimiento de sistemas de armas* se realiza mediante el Plan Director de Armamento y Material (PDAM), regulado mediante la Directiva número 291/1999 del SEDEF, que establece que la adquisición y sostenimiento del armamento y material que precisen las capacidades militares cuya posesión sea pretendida, se realizará en concordancia con lo dispuesto en el Objetivo de Capacidades Militares (OCM) aprobado por el presidente del Gobierno, las prioridades operativas fijadas por el JEMAD, los recursos económicos asignados para esta finalidad en los presupuestos del Ministerio de Defensa y otras fuentes de financiación que pudieran ser puestas a disposición –Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de Defensa (GIED), Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), etc.–, así como su posible evolución.

El concreto proceso de obtención de los programas de mayor entidad, y con vocación de ser aplicado en todos, se sujeta al Sistema de Programación de Armamento por Fases, PAPS (*Phased Armaments Programming System*), regulado en la Directiva del SEDEF número 68/2000. El PAPS divide, cuantificando costes, el ciclo de vida completo de un armamento en ocho fases de actividad, desde la identificación de una deficiencia operativa hasta la baja en el servicio del material que subsanaría la misma.

Por último, la Instrucción 5/2008 del SEDEF regula la política de sostenimiento de los sistemas de armas. Esta Instrucción complementa el proceso de determinación de necesidades y su obtención, formulando criterios obligados y uniformes a incorporar al proceso

---

minimizando daños propios y colaterales), protección de las fuerzas, mando y control, movilidad y capacidad de despliegue, capacidades de intervención especializada, capacidades de prevención, etc.

de determinación de necesidades, cuando éstas estén referidas a sistemas de armas y los elementos que los componen, en tanto necesidades inherentes de sostenimiento para obtener su efectiva operatividad cuando y donde sean requeridos, así como el mantenimiento y la actualización de sus capacidades a lo largo de su ciclo de vida (4).

#### *Análisis del grado de eficacia del proceso de determinación de necesidades*

El proceso por el que se determinan las necesidades de adquisición de sistemas de armas y de su sostenimiento no es único, sino varios concurrentes:

- Uno complejo de arriba abajo, en el que se determina el para qué, los objetivos a satisfacer. Se parte de un nivel de ambición o situación final deseada determinada por el poder político en la Directiva de Defensa Nacional y su desarrollo en la Directiva de Defensa Militar, que se concreta en un determinado objetivo de capacidades militares tras la concurrencia de dos planeamientos: el militar que determina las capacidades militares que podrán cumplimentar las ambiciones pretendidas y el de recursos económicos y humanos que aportarán el input de las posibilidades previstas para soportar las capacidades pretendidas.
- Otro de abajo a arriba en el que, una vez determinados los objetivos, se traducen en necesidades priorizadas de todo tipo (armamento, material y su sostenimiento, en el caso que nos ocupa). Este proceso a su vez se convierte en *input* del primero en el siguiente ciclo de planeamiento.

En lo que se refiere a la adquisición de material y su sostenimiento, objeto de este trabajo también es:

«La valoración de coste a incorporar al proceso para darle sentido, debiera contemplar la vida completa del material a adquirir y la cuantificación de las necesidades de sostenimiento que va a requerir su uso para asegurar la disponibilidad operativa que garantice la correcta operación de los mismos cuándo y dónde sean también requeridos.»

La experiencia nos muestra que, en ocasiones –sobre todo en lo relativo al sostenimiento–, se produce una insuficiente valoración de los costes necesarios para que las

---

(4) La situación a la que quiere dar respuesta la Instrucción 5/2008 del SEDEF, de 15 de enero (*Boletín Oficial de Defensa*, número 14 de 21 de enero de 2008) figura en su exposición de motivos, donde puede leerse que: «Las actividades logísticas que abarca el sostenimiento de los sistemas de armas son de vital importancia para las Fuerzas Armadas, tanto por la cantidad de recursos humanos, financieros y materiales que emplea como por su impacto en la disponibilidad operativa de la fuerza; es por lo que la eficiencia en el sostenimiento constituye una necesidad primordial de las Fuerzas Armadas. Cada uno de los tres Ejércitos tiene su propia organización de sostenimiento, que al haber evolucionado de forma independiente ha supuesto, en algunos casos, redundancia, gran fraccionamiento de la contratación y diversidad de procedimientos dificulta la obtención de las sinergias y economías de escala que podrían llegar a alcanzarse plantea un potencial de mejora que se hace más evidente en el caso de sistemas o equipos comunes a varios ejércitos. Además, los sistemas de armas cada vez más complejos y el carácter expedicionario de las Fuerzas Armadas, que obliga a hacerlas más proyectables, flexibles, interoperables y más aptas para la acción conjunta, hace necesario desarrollar una estrategia de racionalización de la política de sostenimiento, al objeto de aumentar la disponibilidad operativa y eficacia de las Fuerzas Armadas.»

adquisiciones constituyan un efectivo aporte a la obtención de una capacidad militar en el grado deseado y a su perdurabilidad en el tiempo. Una parcial u optimista valoración de estos costes no puede sino distorsionar el proceso, al introducir la ilusión de disponer de recursos suficientes para afrontar niveles de ambición que conllevan la obtención de unas capacidades militares de hecho más onerosas. *El PAPS y el sostenimiento integral son las piedras angulares sin las cuales un acertado procedimiento sinérgico como el del planeamiento de la defensa redundaría en un planeamiento meramente volitivo, resultando de hecho un proceloso camino para expresar en aspectos sustanciales un desiderátum.*

Paradójicamente, conforme se disponen de nuevos y sofisticados sistemas de armas adquiridos tanto con cargo al Programa 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas» como al 122B «Programas especiales de modernización», crece el *gap* o diferencia entre los créditos presupuestados y los necesarios para un sostenimiento tal que garantice su disponibilidad operativa junto a su empleo en el adiestramiento con la intensidad requerida para poseer de forma efectiva la capacidad militar y no sólo un objeto. Esto, teniendo en cuenta que contemplan proyectos de inversión en su práctica totalidad con inicio posterior al año 2000 (5), pone de manifiesto un cumplimiento restrictivo de la Directiva número 68/2000 del PAPS, obviando la contratación conjunta o simultánea de aspectos relativos a su sostenimiento y, en su defecto, la necesaria cuantificación de esas necesidades de sostenimiento.

De esta forma observamos en los presupuestos del Ministerio de Defensa que los créditos del Programa 122N «Apoyo logístico» se reducen un 9,1% en el año 2009 y, si obviamos los gastos de personal y corrientes incluidos en este Programa, se llega a una reducción en el año 2009 del 26,6% en lo referente al Concepto 660 que soporta el mantenimiento del armamento y material, tanto en lo que afecta a la contratación y prestación de servicios de mantenimiento como a la adquisición de repuestos y pertrechos (creciendo el 3,5% en el año 2010) (6), lo que supone un tercio no del valor del material a mantener, sino del importe en que éste crece anualmente (por adquisiciones financiadas por los Programas 122A y 122B) (7). En ejercicios anteriores, si bien este *ratio* era mayor, se fijaba casi linealmente en un 50%, respondiendo sus variaciones más a meros criterios incrementales de política presupuestaria, que al estudio de las necesidades derivadas de las modificaciones cuantitativas y cualitativas del inventario de armamento y material a mantener, y del uso requerido del mismo para poseer las distintas capacidades.

---

(5) Tres proyectos se iniciaron con anterioridad, en el año 1997 las fragatas F-100 y el avión EF-2000, y en el año 1998 el carro de combate *Leopardo*, pero todos ellos asimismo respondieron a un PAPS. El PAPS constituye, en el ámbito de la CNAD (*Conference of National Armaments Directors*) de la OTAN, el marco para promover programas en cooperación, sobre la base de la armonización de requerimientos militares comunes, siendo a la vez el instrumento que facilita la toma de decisiones en todos los escalones de gestión.

(6) Crecimiento en el año 2010 en un contexto de fuerte reducción del presupuesto de Defensa en inversiones (-30%), lo que denota que los créditos de mantenimiento se encuentran en niveles mínimos de crítica reducción.

(7) Esto es, se valora en términos agregados el sostenimiento durante el ciclo de vida por un importe igual a un tercio del coste de adquisición de los sistemas y materiales a sostener.

Además, estos *ratios* son aún menores si tenemos en cuenta:

- El material que se recibe con cargo a financiación futura del Ministerio de Defensa con pagos anticipados por el Ministerio de Industria (que desde el año 1997 hasta 2009 ha supuesto más del triple de lo presupuestado en el Programa 122B) (8).
- El material obtenido con créditos de la GIED (170 millones de euros de media anual).
- Lo limitado de la disminución de los costes de mantenimiento con origen en bajas de armamento y material.

El resultado de esta realidad es que, si bien la limitación de créditos de mantenimiento en principio no afecta directamente a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (cuyo coste es sufragado por el Concepto 228 ampliable hasta el importe de los efectivos gastos), no ocurre lo mismo con *el adiestramiento de las unidades que, con esta tendencia, no puede acometerse en la forma deseable por carencias en el sostenimiento del armamento y material* que, de usarse con la intensidad requerida deviene en no operativo y, si se quiere preservar su disponibilidad operativa, es precisa una estricta limitación de su uso en tiempo e intensidad, de forma incompatible con la instrucción y adiestramiento requeridos para la efectiva obtención de la capacidad militar. La adquisición de destreza en los nuevos sistemas de armas queda confiada al uso de simuladores, con las limitaciones de capacidad y realidad que ello supone y que, si bien palia las carencias en lo referente a instrucción, no lo hace en la misma medida en lo relativo al adiestramiento requerido para la posesión de la capacidad militar. El PAPS ha servido para que conjuntamente con algunos sistemas se hayan adquirido simuladores, que a su vez deben ser objeto de sostenimiento.

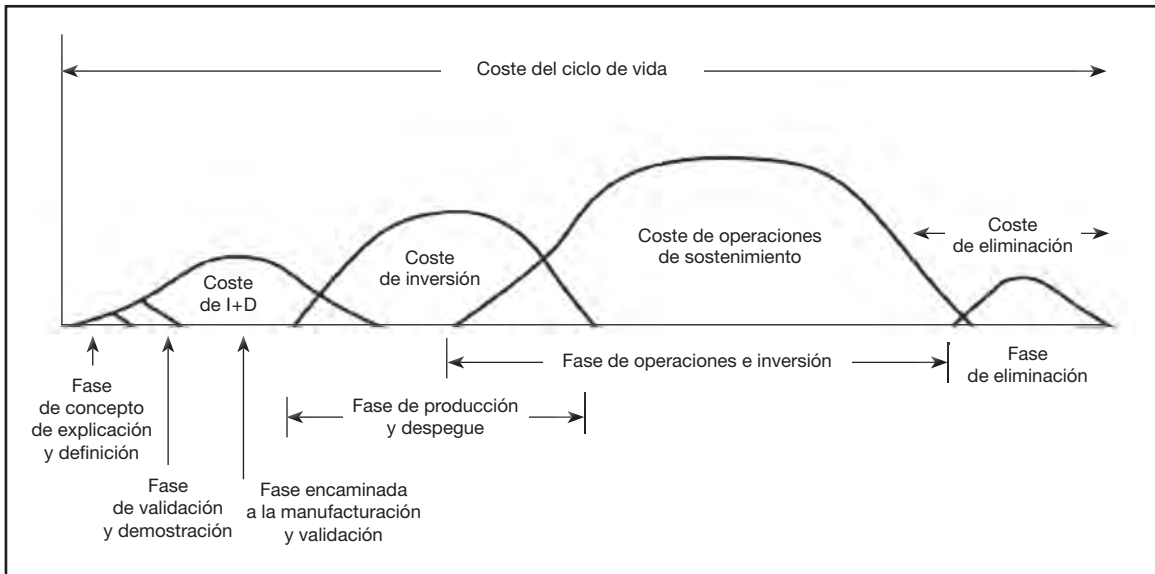
Sólo queda confiar en el cumplimiento y desarrollo de la Instrucción 5/2008, que sin duda trae causa de la constatación de la situación descrita. Es de esperar que aporte realismo al planeamiento, no siendo arriesgado pensar que el sostenimiento requerido durante todo el ciclo de vida de un sistema, para la efectiva posesión de una capacidad militar, importe montantes cercanos a su coste de adquisición. Ya en el año 1992, con sistemas de armas menos sofisticados, el Departamento de Defensa de Estados Unidos en la *Operating and Support Cost-Estimating Guide* (9) consideraba que el reparto de costes del ciclo de vida de un sistema de armas respondía a la figura 1.

Los costes denominados *Operating and Support*, cuantificados en un 78% del total del coste del ciclo de vida del avión F-16, o en un 84% en el caso del M-2 *Bradley* en ese mismo Documento, es cierto que abarcan mucho más que lo que financia el Programa 122N «Apoyo logístico», al contemplar no sólo el sostenimiento sino la totalidad de los costes necesarios para operar, mantener y sostener el sistema de armas una vez formado el personal, muchos de los cuales, en nuestro caso, están soportados por el Progra-

---

(8) El *ratio* de 50% de créditos de mantenimiento por cada euro en que crece el parque a mantener, se reduce a un 25% si se incluye el material de los programas especiales que se recibe con pagos diferidos en 10 anualidades. En el año 2010 se prevé la puesta a disposición de material de programas especiales por un valor superior en 533 millones de euros a los 333 millones presupuestados en el Programa 122B.

(9) *Office of the Secretary of Defense* (mayo de 1992), Cost Analysis Improvement Group: «*Operating and Support Cost-Estimating Guide*», en la página web de DTIC® (*The Defense Technical Information Center*), en: <http://www.dtic.mil/pae/paeosg02.html> (27 de marzo de 2009).



**Figura 1.-** Reparto de costes del ciclo de vida de un sistema de armas.

ma 122M «Gastos operativos de las Fuerzas Armadas», y por los Programas 122A y B que financian no sólo la adquisición sino también la modernización de dichos sistemas.

No obstante, *para poder hacer verdaderas previsiones y extrapolaciones, será preciso disponer de fiables bases de datos en la cadena funcional de mantenimiento, tanto de los costes unitarios incurridos en el sostenimiento de cada sistema de armas como del grado de empleo y avería de cada sistema mantenido.* De conseguirse, se podrán reducir adquisiciones inoperables, en orden a conseguir verdaderas capacidades algo más modestas, estableciendo un proceso de elección entre capacidades susceptibles de ser realmente poseídas. *Este esfuerzo debe estar acompañado de otro similar en la valoración objetiva del coste previsto de adquisición de los nuevos sistemas de armas en la fase cuarta del PAPS «Definición del proyecto» que, en ocasiones, ya sea por un excesivo optimismo, ya por errores de estimación o de definición técnica, ya por falta de herramientas de control de costes, deriva en un coste de adquisición considerablemente mayor que el previsto (10).*

De la necesidad será obligado hacer virtud, *compensando la asunción de los mayores desembolsos por sistema que conlleva su adecuada valoración y sostenimiento, mediante:*

- Un impulso del planeamiento prospectivo de las capacidades que se precisen en los escenarios futuros, de conformidad con las necesidades de los comandantes operacionales.
- La preferencia por diseños más fácilmente sostenibles y que sean susceptibles de proporcionar mayor flexibilidad en la adquisición de compromisos en su proceso de adquisición.

(10) «Is weapon system cost growth increasing?: a quantitative assessment of completed and ongoing programs», YOUNOSSI, Obaid ... (et al.): Published 2007 by the RAND Corporation, p. 37, ISBN 978-0-8330-4135-7.

- La priorización de las necesidades centralizada en el JEMAD (11), no sólo las de modernización sino también las de sostenimiento, y tanto en el planeamiento como en las reprogramaciones del mismo por cualesquiera vicisitudes que se den en el proceso de adquisición.
- La introducción en el proceso de indicadores de eficiencia que coadyuven a la consecución de mayores dosis de responsabilidad por parte de todos los intervinientes en el mismo.
- El impulso de la coordinación entre ejércitos (transporte intermodal, logística *Sense and Respond*, etc. y de la colaboración entre socios y aliados (con especial importancia de la Agencia Europea de Defensa) para fijar compromisos, en el ámbito de la seguridad colectiva, de reparto de las capacidades a obtener en el marco de las respectivas organizaciones, evitando redundancias (al menos logísticas), salvo en lo que se considere necesario para garantizar la defensa nacional.
- El avance en iniciativas como la Lol (*Letter of Intend*) y su compromiso recíproco de seguridad de suministro (12).
- El aprovechamiento del catálogo de recursos del Sistema Nacional de Gestión de Crisis y del Planeamiento Civil de Emergencias, con el estudio de cuáles de estos recursos, especialmente los relacionados con el transporte, pudieran movilizarse de forma oportuna y efectiva, en caso de requerir de ellos la Defensa Nacional, así como, una vez derogada (13) la Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional, proceder al desarrollo legislativo del artículo 22 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (14) que posibilite la planificación anticipada de dicha contingencia, no quedando, en semejantes circunstancias, al albur de normas *ad hoc* (Real Decreto Ley en grave crisis, bandos en estado de sitio, etc.).

Estas acciones e iniciativas conseguirían una reducción de:

- Los *ratios* de adquisición-sostenimiento en los nuevos sistemas de armas.
- Las adquisiciones que no aporten valor añadido en los escenarios existentes en el momento en que efectivamente puedan ser empleadas, porque sean operativamente inadecuadas.

---

(11) Sin perjuicio de que las necesidades le sean propuestas e informadas por los respectivos jefes de Estado Mayor de los Ejércitos.

(12) El 6 de julio de 1998 los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Suecia y Reino Unido, firmaron una Lol destinada a facilitar la reestructuración de la industria de defensa europea, y el 27 de julio de 2000 se firmó un Acuerdo-Marco para la puesta en marcha de medidas a tal fin. El área de la seguridad del suministro tiene como objeto garantizar el suministro a las Fuerzas Armadas de los signatarios en los momentos de crisis, emergencia o conflicto armado, mediante la priorización, asignación y aceleración de la producción de artículos de defensa en condiciones preacordadas entre las naciones y sus industrias.

(13) Disposición derogatoria única Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar.

(14) Artículo 22 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional: «Disposición permanente de los recursos. 1. El Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, teniendo en cuenta para su aplicación los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes poderes públicos. 2. En tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional.»



- Las adquisiciones para la obtención de capacidades militares para la seguridad colectiva que puedan ser aportadas por socios, o para la Defensa Nacional de las que se pueda disponer oportunamente mediante la movilización de recursos civiles, cuya disposición lo sería con una falta de adiestramiento no mucho mayor a la alternativa de haberlos adquirido sin financiación, para proceder a un adiestramiento adecuado y detrayendo considerables recursos para otros adiestramientos.
- El ritmo de adquisición de sistemas y materiales para los que se disponga de compromisos de seguridad de suministro.
- Las adquisiciones que no aporten un efectivo grado de posesión de una capacidad militar por no disponer de la financiación adicional a su adquisición requerida para ello, debiendo estudiarse alternativas asumibles para obtener la capacidad ambicionada.

De esta forma, serían más fácilmente financiables los costes de mantenimiento requeridos para la posesión efectiva de las capacidades militares que, de forma realista, pudieran pretenderse.

### **Marco jurídico financiero y presupuestario**

La obtención de capacidades militares está sujeta a la disponibilidad de medios financieros públicos que soporten su adquisición. La regulación jurídica del proceso de presupuestación constituye el modo de instrumentar la elección pública de las necesidades a satisfacer con los recursos escasos, susceptibles de usos alternativos, de que disponga la política fiscal del Estado (cuya cuantía global dependerá de la coyuntura económica, de la estructura fiscal, y de la política de endeudamiento público).

Del análisis del marco jurídico regulador del proceso de presupuestación y de ejecución del gasto público así como de la normativa administrativa reguladora de las formas de organización del sector público (15), podrá deducirse la estructura administrativa que posibilite tanto la planificación como la ejecución presupuestaria que más se acomoden a las necesidades del proceso de obtención de capacidades militares, optimizando el rendimiento de los recursos que al mismo se apliquen.

#### *Optimización de la disponibilidad de recursos en el proceso de elaboración presupuestaria*

La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de, establece como una de las directrices de la política de defensa del Gobierno durante la presente legislatura (denominada con la letra k):

---

(15) El *corpus* normativo básico que se tiene en cuenta para este estudio lo constituye la Constitución española; el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE); el Reglamento de la Comunidad Europea número 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento de la Comunidad Europea número 1467/97, de la misma fecha, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP); la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP); la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales (LAE) para la mejora de los servicios públicos.

«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.»

El compromiso se fija en el esfuerzo, y la consecuencia en el escenario económico estable, por lo que cabe colegir que se *renuncia a regular jurídicamente un escenario estable de esfuerzo presupuestario* sujeto tan sólo a la decisión parlamentaria (16), sustrayéndolo de los sucesivos procesos gubernamentales de aprobación de presupuestos. Además, una disposición legislativa que asegurara un escenario de financiación para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas con crecimientos nominales o reales fijados de antemano para cinco o más años, en un entorno económico recesivo como el actual es, además de improbable, susceptible de ser de hecho derogada su vigencia o limitado su alcance en cada Ley de Presupuestos Generales. Así, lo único que resta es un *compromiso político* de esfuerzo presupuestario, sujeto a otros muchos que pudieran darse, *que no obstante puede concretarse en hechos, al ponerse en valor:*

- Mediante la concreción de una estrategia financiera entre el Ministerio de Defensa y el de Economía y Hacienda que sea asumida por el Consejo de Defensa Nacional, que supondrá que se incorpore sistemáticamente este compromiso político en la planificación plurianual del proceso de presupuestación y en el estudio de disponibilidades presupuestarias por parte del Ministerio de Hacienda, aún cuando pueda coyunturalmente ser discutido su recorte (que ya no su necesidad).
- Con la creación de una Agencia Estatal para la modernización de las Fuerzas Armadas, en los términos que se exponen posteriormente.
- En la consecución de la autorización gubernamental de adquisición de compromisos plurianuales por encima de los límites generales (17) que se incorporarían al proceso presupuestario en la programación plurianual como compromisos de difícilmente eliminación posterior, habida cuenta los costes para la Administración que supone el desistimiento contractual.
- En la concreta negociación de los presupuestos anuales, tanto para defender necesidades menores adicionales y sobrevenidas, como necesidades mayores complementarias a las contratadas (personal, gastos corrientes y mantenimiento) para que éstas adquieran sentido alcanzando la capacidad para la cual la adquisición principal tan

---

(16) Como fue el caso de las leyes de dotaciones presupuestarias: Ley 9/1990, de 15 de octubre sobre Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas, que prorrogaba la Ley 6/1987, de 14 de mayo, que a su vez prorrogaba la Ley 44/1982, de 7 de julio.

(17) Artículo 47 de la LGP: «Compromisos de gasto de carácter plurianual. 1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. 2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%, en el segundo ejercicio, el 60%, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50% 3. El Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades...»

sólo constituía una condición necesaria que, de no devenir en suficiente junto a sus complementos, habría de calificarse de dispendio.

- En la formalización de una encomienda de gestión entre el Ministerio de Defensa y los de Interior y Medio Ambiente, en la realización de actividades por parte de la Unidad Militar de Emergencias (UME) de servicios de la competencia de estos últimos Departamentos (Protección Civil y Preservación del Medio Ambiente), de forma tal que soportaran estos Ministerios (de presupuestos más populares y en el ámbito de cuyas competencias se realizan las actuaciones) bastantes de los gastos operativos y de inversiones de esta UME –y de aquellas sobre las que tiene mando operativo–, liberando al Ministerio de Defensa de los gastos que no sean de personal.

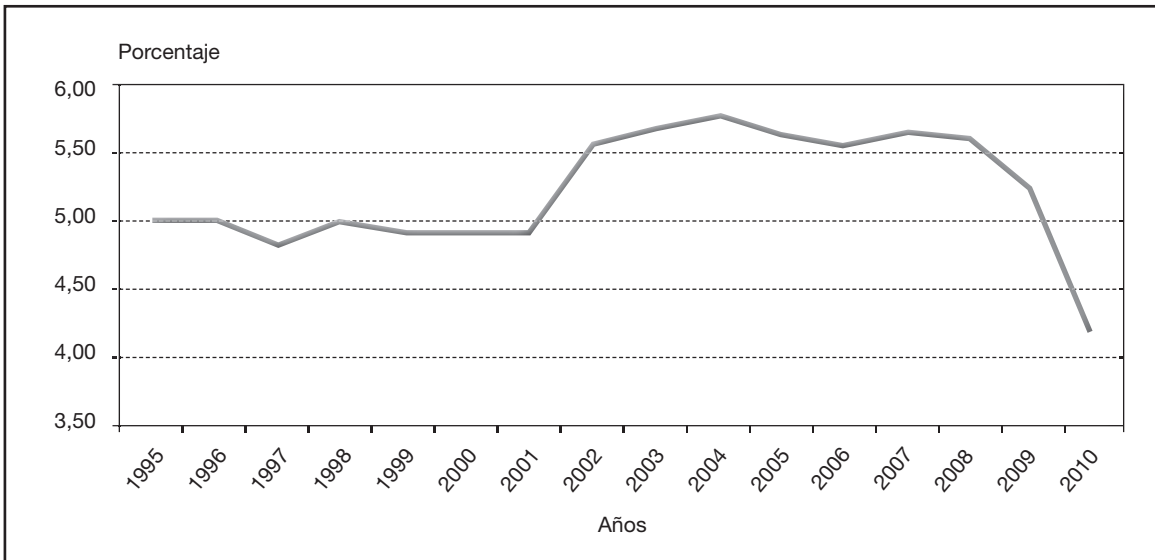
Por lo que respecta a la *optimización del empleo de recursos mediante el estudio de programas alternativos*, del conjunto de programas cuyo objeto es la consecución de capacidades militares a través de la adquisición y el sostenimiento de armamento y material, se consideran programas finalistas, y por tanto susceptibles de asignar objetivos cuantificables e indicadores, a los Programas 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas», 122B «Programas especiales de modernización», 464A «Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas» y 464B «Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa». El actual sistema de planeamiento de capacidades militares es suficiente garantía del estudio de alternativas en la adquisición de sistemas de armas y material, pero no tanto del control de la eficiencia en la consecución de los objetivos por falta de indicadores, resultando un mero control de grado de ejecución de la actividad de obtención, siendo *necesario la implantación de indicadores de consecución de capacidades militares*.

En lo referente al sostenimiento, la misma estructura presupuestaria contempla como Programa instrumental el 122N «Apoyo logístico», y por tanto de presupuesto incrementalista, sin necesidad de estudio de las necesidades y del análisis de alternativas. El considerarlo instrumental o de gestión, en vez de finalista para la consecución de disponibilidades operativas bajo un determinado grado de empleo, desvirtúa la medición y el control de eficacia y eficiencia del proceso de planeamiento y presupuestario. Es obligado dar este paso ya sea mediante sistemas al efecto (como el denominado SIPLAMA del Ejército de Tierra) o, más ambiciosamente, dentro de un cuadro de mando integral (*Balance Score Card* o similar) de obtención de capacidades militares, como un elemento más del mismo.

#### *Prospectiva de la financiación disponible para la obtención de capacidades militares*

#### SECCIÓN 14 DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

En la elección pública consignada en los Presupuestos Generales del Estado en los últimos 15 años, el *porcentaje de los gastos no financieros asignados* en su Sección 14 *al Ministerio de Defensa* (cañones versus mantequilla) puede agruparse en tres periodos: de los años 1995 a 2001 osciló en la horquilla del 4,5% al 5%, de 2002 a 2008 subió casi un punto y se situó en la horquilla del 5,5% al 6%, en 2009 descendió al 5,23%, y en el presente ejercicio se ha visto reducido al 4,15% –el 0,73% del Producto Interior Bruto (PIB)–, con visos de prolongarse en el tiempo.



**Figura 2.**– Evolución del presupuesto de Defensa no financiero respecto del homónimo del Estado.

En detalle y de forma gráfica los datos son los reflejados en la figura 2. Ahora bien, en lo que respecta a los *importes dedicados específicamente a la adquisición del armamento y material y su sostenimiento* requeridos para poseer las capacidades militares requeridas por el nivel de ambición fijado por la política de defensa, la evolución no es idéntica, pues en el agregado general tiene mucho peso la política de retribuciones del personal adscrito al Ministerio de Defensa, nunca inferior al 55% del total del presupuesto de la Sección 14, alcanzando el 65,5% en el presente ejercicio 2010. Ciñéndonos a los últimos seis ejercicios, según el cuadro 1 y la figura 3.

Se puede observar que, salvo en este ejercicio del año 2010 de excepcionales ajustes, *los créditos destinados al conjunto de la modernización poco más o menos se han venido acomodando a la evolución del total del presupuesto de Defensa*; si bien es cierto que

**Cuadro 1.**– Programas de gasto.

Capítulo 6 (miles de euros)	Presupuesto					
	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Modernización	1.059.850	1.095.239	1.178.061	1.225.713	1.132.730	653.008
Programas especiales (122B)	583.923		575.321	607.106	707.591	333.745
Infraestructuras (122A)	75.750		76.845	78.169	53.772	44.864
Resto de modernización (122A)	400.177		525.896	540.438	371.367	274.400
Apoyo logístico (122N)	505.367	546.117	567.962	594.586	435.166	450.771
I+D (464A)	183.283	187.305	206.053	189.890	144.108	79.405
Resto	30.263	17.001	18.342	27.567	21.477	18.864
<i>TOTAL</i>	<i>1.778.763</i>	<i>1.845.663</i>	<i>1.970.417</i>	<i>2.037.756</i>	<i>1.733.481</i>	<i>1.202.049</i>

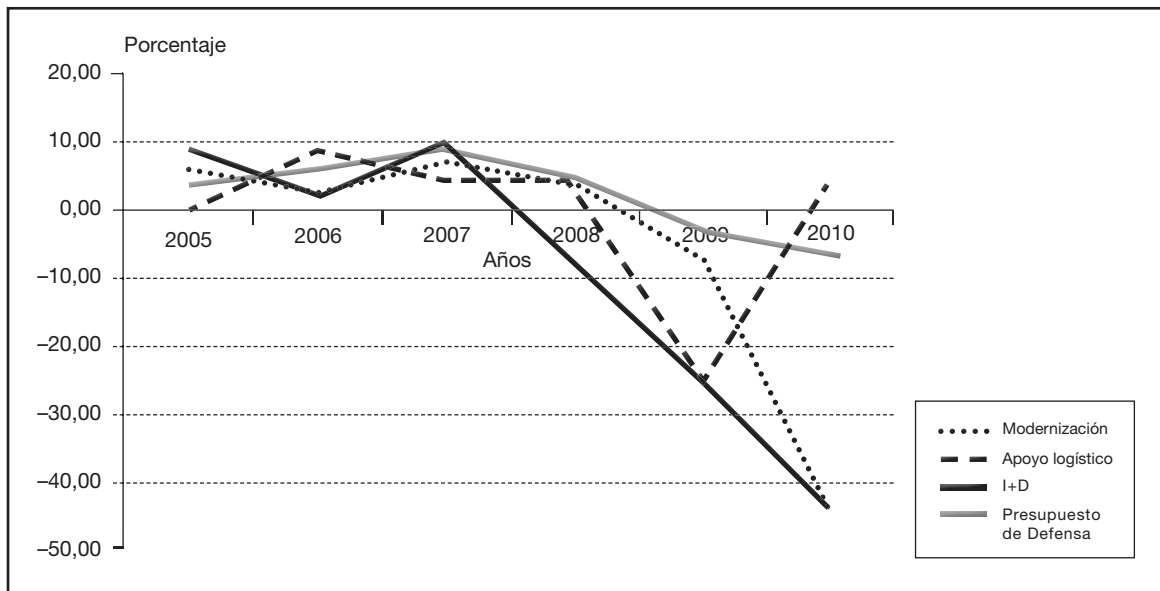


Figura 3.– Diferencias porcentuales respecto del ejercicio anterior.

la mayoría de los mismos se encuentran ya comprometidos al inicio del ejercicio, especialmente los correspondientes al Programa 122B «Programas especiales de modernización» (18), realizándose ajustes con el otro Programa, el 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas» (19). Algo similar ocurre con los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D) del Programa 464A, en que una parte de ellos responden a compromisos adquiridos derivados de los programas especiales y la devolución de la financiación que en su día prestó el Ministerio de Industria, y el resto queda al albur de las disponibilidades presupuestarias. Igualmente, el Programa 122N «Apoyo logístico» que, junto al mencionado 122A, se ha utilizado más como elemento discrecional de equilibrio presupuestario del Ministerio que fruto de una planificación sistemática de las necesidades requeridas para la efectiva posesión de una capacidad militar, cuando el armamento y material no ha hecho más que crecer en cantidad y sofisticación. Los números muestran que existe un desfase entre la adquisición de armamento y material y el mantenimiento del mismo, que tiene por consecuencia obligada la disminución de su uso en tiempo e intensidad para que permanezca operativo o, en caso contrario, el dejar de estarlo. Se muestra patente su insuficiencia en este ejercicio del año 2010 en el que, a pesar de los duros ajustes, se mantienen en calidad de mínimos.

(18) Estos programas se caracterizan por su volumen económico, complejidad industrial y sistema de financiación. El importe total de los programas no concluidos a enero de 2009 asciende a 25.709,60 millones de euros, de los que a 31 de diciembre de 2008 sólo habían sido soportados por el presupuesto del Ministerio de Defensa 3.390,42 millones de euros, prolongándose los pagos hasta el año 2025. Comprende los programas que figuran en la nota 18 (*vid. infra*).

(19) Comprende la adquisición de la infraestructura requerida para la obtención de capacidades militares y, sobre todo, la adquisición de armamento y material que debe acompañar a los grandes Programas del 122B para que éstos puedan proporcionar efectivas capacidades militares, además de aquellos que responden a carencias de capacidades militares cuya necesidad de obtención se ha manifestado sobrevenida y perentoria en las operaciones y planeamientos corrientes.

Ahora bien, en la financiación de la modernización de las Fuerzas Armadas, además de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado asignados al efecto al Ministerio de Defensa, hay que tener en cuenta otras figuras que incrementan las disponibilidades iniciales en cuantías realmente considerables.

#### ANTICIPOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

El Ministerio de Defensa históricamente ha tenido graves dificultades para poder hacer frente a las necesidades financieras que comporta la adquisición de los grandes sistemas de armas que posibiliten su modernización, lo que dio origen a la adopción de medidas legislativas extraordinarias para poder hacer frente a este reto, conformando al efecto el ordenamiento jurídico (20).

Tras la adopción en el año 1996 en la legislación de presupuestaria y de contratación pública española del denominado «modelo alemán» (21), éste se utiliza a partir del año 1997 para amparar los suministros de fabricación de los grandes programas de modernización del armamento y material de las Fuerzas Armadas dilatando en el tiempo los pagos que financian las sucesivas entregas, bien mediante un pago único una vez finalizada la entrega, bien mediante su fraccionamiento en una serie de anualidades, sin abonos a cuenta durante la ejecución de los trabajos o hitos intermedios.

Pues bien, con este amparo jurídico, se inició en el año 1997 la financiación de los actuales *grandes programas de modernización de las Fuerzas Armadas*, dentro de los denominados programas especiales, demorando en el tiempo su financiación presupuestaria mediante pagos aplazados de los sistemas de armas que se van entregando y de los que efectivamente se dispone.

Definidos con el nombre de programas especiales e incluidos en el Programa 122B, tienen su peculiaridad principal en su enorme coste y complejidad. Son sistemas de armas de última generación que suponen un importante salto tanto cualitativo como cuantitativo en el equipamiento de los Ejércitos y, su desarrollo en cooperación internacional, implica considerables retornos para la economía española, sobre todo mediante un impulso de la industria de defensa al aportar nuevas tecnologías, valor añadido y mantenimiento de la capacidad y nivel de empleo.

---

(20) Así, la Ley 85/1965 autorizaba la concesión de Anticipos de Tesorería con cargo a ejercicios futuros para este fin, condonando las Leyes 32/1971 y 3/1983 el reintegro de los mismos. La misma finalidad motivó las Leyes de Dotaciones Presupuestarias 44/1982, 6/1987 y 9/1990.

(21) Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en su artículo 147. (La actual Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público deroga este artículo, aunque sigue admitiendo esta forma de financiación en su artículo 111). Este artículo estableció el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio una vez concluida y recibida la obra. Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria introdujo en la legislación presupuestaria española la posibilidad, previo acuerdo del Gobierno, del pago fraccionado en estos contratos hasta un máximo de diez anualidades a partir de la fecha de conclusión de las entregas (estando esta posibilidad actualmente recogida en el artículo 48.2 en conexión con el 47 de la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria sin límite de anualidades). Desarrolla ambas disposiciones, el Real Decreto 704/97, de 16 de mayo, de Régimen Jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

Prefinanciados inicialmente por el Ministerio de Industria, posteriormente de Ciencia y Tecnología y en la actualidad de Industria, Turismo y Comercio, a través de anticipos reintegrables sin intereses que concede a las empresas españolas participantes en los programas, se les aplica bien el procedimiento mencionado de abono total del precio a la entrega del objeto del contrato, bien otros en los que se recurre a los Memorandos de Entendimiento (MOU).

Para la *financiación* de la construcción de estos suministros de fabricación en que el pago vaya a ser por el sistema alemán, el *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* facilita a las industrias españolas participantes en estos programas una línea de crédito sin intereses, a través de anticipos –con cargo al Capítulo 8 del Programa 464B– que las empresas irán devolviendo a medida que vayan recibiendo los pagos del Ministerio de Defensa –con cargo al Capítulo 6– una vez entregados los bienes, y fraccionando en ocasiones el precio hasta en 10 anualidades. Esta aportación del Ministerio de Industria se cifra sólo en el año 2010 en 950 millones de euros (22).

El importe total de los programas especiales no concluidos a enero de 2010 asciende a 26.800 millones de euros, de los cuales sólo han sido soportados a 31.12.09 por el presupuesto del Ministerio de Defensa 4.000 millones, prolongándose los pagos por el resto hasta el año 2025; esto es, 16 años por un importe equivalente a 19 veces el presupuesto del año 2010 para toda clase de inversiones del Ministerio de Defensa, o 68 veces el que figura en el año 2010 para estos mismos programas especiales (23).

Ello precisa de presupuestos de Defensa con inversiones de todo punto mayores a las de la última década para no imposibilitar las inversiones permanentes del Programa 122A, que son las destinadas a reponer, fundamentalmente, los necesarios consumos periódicos de misiles, municiones y explosivos, renovación del parque de vehículos, material de intendencia, de sanidad, comunicaciones, infraestructura y otro equipo de apoyo logístico, todos ellos imprescindibles para poseer realmente las capacidades militares que originaron los compromisos de los programas especiales. Asimismo, existirá un margen mínimo en esos ejercicios futuros para el resto de adquisiciones del mencionado Programa 122A, sistemas de armas cuya necesidad prioritaria se manifieste sobrevenida por la evolución del marco estratégico o de la política de defensa, o bien se evidencie como imprescindible como complemento de los actuales sistemas para realmente poseer la capacidad militar que originó la primera adquisición.

---

(22) En el año 2010, Programas: EF-2000 (ayudas a un consorcio, CEDIEF AIE constituido por las empresas EADS CASA e ITP, cada una de ellas partícipes, respectivamente en los dos consorcios europeos Eurofighter y Eurojet); avión de transporte militar A-400M (las ayudas se canalizan a través de la empresa miembro de Airbus Military EADS CASA); submarino S-80 (desarrollo por la industria española liderada por Navantia, como contratista principal); Programa Pizarro segunda fase (Asociación Pizarro integrada por las empresas General Dynamics S. A., Navantia, INDRA y SAPA Placencia); misiles de corto alcance (SPIKE) (programa que se realiza en un ámbito de cooperación internacional, y que tiene a la empresa GD Santa Bárbara Sistemas, S. A. como contratista principal español); buques de acción marítima (contratista principal Navantia); fragata F105 (contratista principal Navantia); helicópteros NH-90 (desarrollo internacional de helicópteros en el que la empresa contratista principal española es Eurocopter España, a través de la cual se canalizan los apoyos); Programa Leopardo (contratista principal General Dynamics propietario de la antigua Santa Bárbara Sistemas, S. A.).

(23) Incluso 11 y 19 veces los respectivos créditos del año con más presupuesto, año 2008.

Además, los sistemas que deban sustituir a estos principales del 122B al alcanzar su obsolescencia serán por importes de similar magnitud cuya financiación sólo podrá ser acometida con pagos iniciales a partir del año 2025 (incluso la mera modernización), no teniendo todos esos sistemas ciclos de vida que permitan que las primeras entregas de sus sustitutos puedan iniciarse después de ese año, sin que por ello se pierda la posesión de la capacidad militar en aquel futuro escenario.

Tan sólo se podrá aligerar el problema aplanando la función de pagos a través de la modificación de los contratos entre Defensa y los proveedores, y éstos y el Ministerio de Industria; pero esta solución únicamente permitirá o bien agrandar en el tiempo el problema, si la finalidad es no incrementar el presupuesto de Defensa, o bien, si tan sólo se pretende aumentar éste ligeramente, permitir la adquisición de necesidades sobrevenidas agravando de igual forma el problema de la financiación de los sistemas sustitutos.

Además, en términos de déficit público el sistema alemán no es solución respecto al general de pagos mediante abonos a buena cuenta, pues el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas obliga a imputar contablemente el gasto durante la ejecución de la obra, atendiendo al flujo real de la misma, e independientemente del momento de su entrega y pago, lo que es importante a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria derivados del pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Europea.

En definitiva, *sin una clara voluntad de incremento del presupuesto de Defensa acorde con el coste de estos programas y el tiempo de disposición de los mismos* aportando efectivamente las capacidades militares pretendidas, *este sistema no supone más que un ligero incremento en la disponibilidad de créditos*, ya que económicamente, con sus anticipos al cero por ciento, el Ministerio de Industria sólo evita el coste financiero del aplazamiento, lo que no deja de ser una considerable descarga para Defensa, habida cuenta los importes y plazos.

Considerando improbable la «compensación» de deudas entre los proveedores y la Administración General del Estado, con la pérdida para el Ministerio de Industria, una línea más realista de actuación pudiera ser, además de financiar con los reembolsos nuevos anticipos, la efectiva asunción del coste de los futuros programas entre los dos Ministerios, soportando el de Industria el importe del coste del Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) del mismo con repercusión territorial en España. La *alternativa* sólo puede consistir en *reducir el nivel de ambición en el grado de obtención de capacidades militares, y así poseerlas efectivamente* y no, con el mismo coste y gasto, no llegar siquiera a ello por pretender otras superiores, inalcanzables con la sola adquisición de sistemas de armas o materiales no acompañados del sostenimiento y de los gastos operativos requeridos por el adiestramiento que posibilite la posesión de la capacidad militar.

#### MODIFICACIONES DE CRÉDITO

Las modificaciones de crédito tienen mucha importancia en un presupuesto tan poco popular en su incremento como lo es el de Defensa, operando como una vía de acomodar los créditos iniciales a las necesidades mínimas reales. Estos montantes no se



sustraen a la elección pública pues se manifiestan en el *Boletín Oficial del Estado*, en el Parlamento en los avances de ejecución del presupuesto y finalmente en la Cuenta General del Estado pero, que duda cabe, su repercusión es menor que en el debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado (24).

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas españolas en Operaciones para Mantenimiento de la Paz, de Asistencia Humanitaria o en otras de carácter internacional que desde el año 1990 se vienen produciendo, originan unos gastos extraordinarios para el Ministerio de Defensa que se han financiado en *ampliaciones del crédito* con cargo actualmente al Fondo de Contingencia y autorizadas por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Los importes consignados inicialmente en el *Concepto 228 «Participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz»* han sido del orden de 18 millones de euros (14 en el año 2009 y 15 en 2010), mientras que los gastos totales ascienden a cuantías superiores a los 600 millones de euros (699 millones en el año 2009), que se financiaron con ampliaciones de crédito. Nos encontramos ante cantidades que suponen más del 8% del presupuesto del Ministerio de Defensa, adicionales al presupuesto aprobado en las Cortes para Defensa.

El problema estriba en su *financiación con cargo al Fondo de Contingencia* (25), ya que supone un alto porcentaje del mismo, que en periodos de bonanza económica y superávit presupuestario puede ser asumible, pero no así en caso contrario, compitiendo con las necesidades de gasto social.

Para el año 2009 el Fondo de Contingencia para la Totalidad de los Presupuestos Generales del Estado ascendió a 3.152 millones de euros, que financiaron las necesidades de ampliación de crédito del Concepto 228 en ese año por importe de 699 millones, lo que supuso un 22% del total, cuantía difícilmente sostenible de prolongarse un entorno como el descrito, siendo la única alternativa la baja de otros créditos (26).

En la adquisición de sistemas de armas y material por parte del Ministerio de Defensa, otra importante vía de financiación ha estado constituida por la *generación de crédito* con fondos provenientes de la enajenación del patrimonio del INVIFAS y de la GIED que aportan al Estado con esta finalidad o bien, en el caso de la GIED, por transferencias de crédito o directamente por adquisiciones con cargo a sus créditos, lo que ha supuesto

---

(24) A modo de referencia, en el año 2009 el presupuesto inicial de Defensa fue de 8.255 millones de euros, y las modificaciones por todos los conceptos ascendieron a 1.088 millones de euros, un 13% del presupuesto inicial.

(25) El Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece en el artículo 15 que dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una sección presupuestaria bajo la rubrica «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria» por importe del 2% del citado límite. Este Fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. De este modo, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, se financiarán con cargo al «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria» o mediante baja en otros créditos.

(26) Esa misma cuantía supondrá en el año 2010 un 30% del Fondo de Contingencia disponible tras la aplicación del Plan de Acción Inmediata 2010 (Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013).

cerca de 4.000 millones de euros desde el año 1999. Las generaciones del INVIFAS han devenido mínimas, mientras que la financiación de la modernización de las Fuerzas Armadas mediante fondos patrimoniales de la GIED, con origen en la enajenación de inmuebles desafectados, se ven reducidas de 230 millones de euros en el año 2005 a sólo 115 millones estimados en 2010.

En virtud del principio de especialidad temporal, *los créditos de los Presupuestos Generales del Estado se aprueban para ser gastados en el ejercicio correspondiente*, y los que el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento obligaciones reconocidas quedan anulados de pleno derecho (27).

Una *flexibilización* de este principio presupuestario lo constituye la figura de las *incorporaciones de crédito*. Esta modificación presupuestaria posibilita, excepcionalmente y en los casos tasados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, incorporar al presupuesto del ejercicio siguiente determinados créditos del anterior no utilizados. Uno de esos supuestos tasados es que así lo disponga una norma de rango legal, y así ha venido ocurriendo con los créditos correspondientes a los programas de modernización de las Fuerzas Armadas mediante autorizaciones al efecto en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el año 2009 se han incorporado a la Sección 14, Ministerio de Defensa, 75 millones de euros, lo que supuso el 2,4% del Fondo de Contingencia, lo que sumado al 22% con origen en las ampliaciones de crédito para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, supone absorber una cuarta parte del total inicial disponible para todas las modificaciones presupuestarias del Estado, dificultando el que se prolongue esta situación en un período de ajuste fiscal del déficit.

#### PROSPECTIVA MACROECONÓMICA

*En un contexto de crecimiento económico sostenido, la proporción de los presupuestos del Ministerio de Defensa sobre el PIB español ha ido en descenso desde el año 1995, en que alcanzó el 1,16%, hasta la estimación del 0,73% del año 2010 en una tendencia sostenida linealmente decreciente.*

En el marco de la actual crisis financiera y económica global, la *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013* de España, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 para su remisión a las instituciones comunitarias recoge como perspectivas macroeconómicas, frente a crecimientos del PIB español de la última década de más del 3%, una *recesión* del 3,6% en el año 2009 y del 0,3% en el año 2010, para retornar a crecimientos del 1,8%, del 2,9% y del 3,1% en los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

Frente al superávit presupuestario del total de las Administraciones Públicas del 1,9% del año 2007, se consigna un *déficit* del 4,1% en el año 2008 y provisionalmente del 11,4% en 2009. Además se prevén para la Administración Central déficit presupuestarios del 6,2% en el año 2010, del 2,5% en 2011, del 3,8% en 2012 y del 1,9% en el año 2013. Esta *reducción del déficit* en cuatro años de 8,4 puntos del PIB se plantea *mediante una política restrictiva fiscal a partir del año 2010*, con un recorte generalizado del gasto que afecta a todas las partidas excepto a pensiones, prestaciones por desempleo, ayudas a

---

(27) Artículo 49 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

la dependencia, educación e I+D+i. Así, *las inversiones se deberán reducir* en un 0,5% del PIB, lo que equivale a reducir un 18% la inversión pública total, civil y militar, sector público institucional y empresarial incluido, recogida en los Presupuestos Generales del Estado del año 2010.

Todo ello en un entorno de incremento tanto de la deuda pública y de su costo (28), como de altas tasas de paro (29), así como de incremento del gasto asociado al envejecimiento de la población (30); precisarán un *gran esfuerzo presupuestario en políticas sociales*, y en políticas fiscales a favor del empleo y de la inversión pública, priorizando el gasto público a favor de las partidas con un mayor impacto en la productividad y capacidad de crecimiento de la economía, I+D+i civil (31), educación e infraestructuras (civiles) (32).

En estas condiciones, y salvo indeseables circunstancias de deterioro de la seguridad exterior, *el volumen de gasto que previsiblemente será destinado al Ministerio de Defensa a corto plazo no va ser mayor que el restrictivo del año 2010*, con tan sólo los incrementos que exijan los mayores pagos en los Programas especiales en curso (122B) que no puedan absorberse con mayores recortes en gastos corrientes. En cuanto a las aportaciones adicionales, las de la GIED e INVIFAS serán tan sólo ocasionales, y las modificaciones con cargo al Fondo de Contingencia, se verán dificultadas por las necesidades a las que deberá responder dicho Fondo.

A *medio plazo*, con el peso de la amortización e intereses de la deuda pública y de los gastos sociales, la consolidación fiscal dificultará incrementos relativos del presupuesto de Defensa mayores a los del PIB, pudiendo *esperar en un escenario optimista un presupuesto en los niveles de 2005/2008* en torno al 0,77% del PIB, y ello porque será exigido por la concurrencia del incremento de los pagos en los programas especiales y la manifestación de síntomas de deterioro del adiestramiento por carencia de financiación.

A *corto y medio plazo*, el incremento de créditos necesarios en el Programa 122B para el pago de lo anticipado por el Ministerio de Industria, auguran *tendencias restrictivas en los créditos de apoyo logístico y de gastos operativos*, que dificultarán la efectiva posesión de las capacidades militares que hicieron abordar tan ambiciosos sistemas de armas.

A *largo plazo*, el crecimiento de los gastos sociales asociados al envejecimiento de la población, desde un importe del 19,3% del PIB en el año 2007 hasta el 28,4% en 2050 (33) (cre-

---

(28) De un nivel de deuda pública bruta del 36,2% del PIB en el año 2007 y del 39,5% estimado en el año 2008, se estima un espectacular crecimiento de la misma de ocho puntos del PIB en el año 2009 (el Presupuesto de Defensa de 10 años) hasta alcanzar el 47,3%, cuatro puntos más en el año 2010 (hasta el 51,6%) y dos puntos en el año 2011, llegando a un nivel de deuda del 53,7% del PIB.

(29) La tasa de paro respecto de la población activa pasa del 8,3% del año 2007 a una horquilla del 15 al 20% prevista para los años 2009-2013.

(30) La Comisión Europea estima un porcentaje de jubilados sobre la población total para España del 33% en el año 2025 y del 66% en el año 2050, frente al 25% del año 2003.

(31) Programa Ingenio 2010.

(32) Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020, y las infraestructuras hidráulicas del Programa Agua.

(33) «Informe de sostenibilidad 2009» anexo a la Comunicación de la Comisión Europea sobre la «Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en un contexto de recuperación de la economía» de 14 de octubre de 2009 (COM[2009] 545 final).

cimiento equivalente a 13 veces el presupuesto de Defensa), obligan a *reponer los actuales programas especiales de modernización por sus sustitutos asumiendo un menor nivel de ambición* en el grado de posesión de las respectivas capacidades militares *salvo que con ello se consolide una industria nacional verdaderamente competitiva en el exterior*.

Frente a ello, *necesidades de una magnitud considerablemente mayor* a todas estas posibilidades:

- Compromisos futuros de los programas especiales que se extienden hasta el año 2025 por importes adicionales a los actuales que suponen del 10 al 20% del total del presupuesto actual del Ministerio (un 115% más respecto del total de créditos para inversiones y un 460% más respecto del Programa 122B).
- Necesidad de elevar las inversiones actuales en el resto de modernización y en apoyo logístico en un 30% y un 10% respectivamente para volver a los niveles del año 2008, indispensables para poseer realmente las capacidades militares que originaron los compromisos de los programas especiales y responder a urgencias operativas, lo que puede cifrarse en un 2,5% del presupuesto actual.
- Los sistemas que deban sustituir a estos principales del 122B, al alcanzar su obsolescencia, o incluso las inversiones alternativas para modernizarlos alargando su vida útil, sólo podrán ser acometidos con pagos iniciales a partir del año 2030, tras afrontar la dilación de los pagos a efectuar por el Ministerio de Defensa en los contratos con financiación del Ministerio de Industria.

La actual búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento tan sólo abre, a medio plazo, la posibilidad de conseguir del Ministerio de Industria no sólo la asunción de los gastos financieros del desarrollo de los programas especiales, importantísimo en un entorno de restricción de crédito y sector de alto riesgo tecnológico, sino también la cofinanciación de estos programas, soportando el importe del coste del I+D+i con repercusión territorial en España. Este nivel de financiación previsible, desemboca en la *ineludible necesidad de soluciones originales* para optimizar el empleo de los recursos, de un reparto de los mismos –evaluado mediante indicadores– que posibilite la efectiva posesión de capacidades militares, que no de sistemas de armas, y la *determinación de niveles de ambición susceptibles de efectiva consecución* en un marco con vocación de continua perfectibilidad.

#### *Optimización de la financiación presupuestaria mediante la utilización de Administración Institucional*

La ejecución del presupuesto de Defensa para la obtención de capacidades militares dentro de la Administración General del Estado en el Departamento Ministerial de Defensa, respecto de otras alternativas, conlleva una serie de rigideces en la ejecución presupuestaria de carácter estructural. La experiencia en la adquisición descentralizada de los sistemas de armas y sus sostenimiento en el ámbito del Ministerio de Defensa entre la Secretaría de Estado y, con competencias desconcentradas y delegadas, de los mandos y Jefaturas de Apoyo Logístico de los distintos Ejércitos, muestra recurrentes *dificultades para la consecución del mejor empleo de los escasos recursos* puestos a su disposición, *con origen en el ciclo anual de ejecución presupuestaria de la Administración General del Estado*.

Así, en un entorno de reticencia al gasto en defensa paralelo a crecientes necesidades para mantener el mismo nivel de seguridad, la no ejecución de los créditos presupuestarios a final de ejercicio, por no haber llegado a recepcionar formalmente la prestación contratada, supone en muchos casos que esa elección pública que supuso el crédito no llegue nunca a materializarse, ni en ese ejercicio ni en futuros. Ello ha supuesto que se hayan venido autorizando sucesivas y tasadas incorporaciones de créditos que, no obstante, requieren haber alcanzado la adjudicación del contrato y se han visto limitadas a los créditos que soportan las nuevas adquisiciones de sistemas de armas y material (Concepto 650) pero no a su sostenimiento, y ello en época de bonanza presupuestaria que podía asumir el déficit presupuestario que esta autorización supone.

El mercado que provee de estos materiales y servicios responde en muchas ocasiones a un oligopolio, lo que unido a la situación presupuestaria descrita, a los importantes desembolsos y extensa duración de estos contratos, y a la dificultad técnica de los mismos –cuando no desarrollos *ex novo*–, conduce de hecho a una *posición de fuerza* de estas empresas al adquirir la condición de contratistas (34).

Así, la posibilidad de no poder hacer efectivos los pagos ejecutando los créditos de un ejercicio por imposibilidad de recepcionar la prestación contratada correspondiente a ese ejercicio, ya sea por no cumplir estrictamente las condiciones ofertadas, ya por demora en su ejecución más allá del fin de ejercicio, o bien por imposibilidad de realizarse rigurosamente las pruebas de recepción, provoca, en aras de «salvar los créditos», a un ejercicio de la discrecionalidad de las prerrogativas con que cuenta la Administración Pública y de elección de los procedimientos de adjudicación, bastante propicio a los intereses empresariales en tanto juicio racional obligado para la mejor satisfacción a medio plazo del interés público de la defensa.

Estas circunstancias constituyen un marco en el que puede darse una modulación del ejercicio de las prerrogativas de dirección, inspección y control, de interpretación unilateral, o de ejercicio del *ius variando* (35), que conlleve la dilación de entregas de comprometido cumplimiento conjunta a una liberación de los respectivos créditos de ejercicio corriente a tiempo para un empleo alternativo, dentro de los límites prescritos por el ordenamiento jurídico (36). No obstante, nunca hay que olvidar que los progra-

---

(34) El Consejo de Estado señaló que, en relación con el material de guerra, los proveedores no existen como mercado, sino antes bien son poseedores de patentes o exclusivas, que excluyen la posible y deseable licitación, transformándose el contrato de suministro en una simple compraventa, donde es el Estado quien busca de modo directo al vendedor y no, como en la hipótesis usual, el licitador quien acude a la demanda de la Administración (CEst Dict 743/1993, 29 de julio de 1993).

(35) El 27 de noviembre de 2008, la Comisión Europea decidió remitir a España un dictamen motivado en relación con las normas contenidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). El dictamen motivado constituye la segunda fase del procedimiento de infracción con arreglo al TCE artículo 226. La posible infracción se refiere a la modificación de los contratos con posterioridad a su adjudicación. La Comisión considera que el régimen de modificación de los contratos con posterioridad a su adjudicación, tal como lo regula la LCSP, no está en consonancia con los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia derivados de la Dir 2004/18/CE artículo 2 y de los del TCE artículos 12, 43 y 49.

(36) A estos efectos adquiere relevancia la linde de la desviación de poder. Es doctrina constante del Tribunal Supremo (sentencia de 4 de marzo de 1996, Régimen Jurídico 1996/1856) que «la desviación de

mas de desarrollo de armamento son complejos, en particular debido a su volumen de producción limitado, a los riesgos de fracaso comercial y a la duración de su ciclo de vida, todo lo cual provoca que el riesgo y ventura del contratista en estos contratos de suministro de fabricación sea bastante mayor que el habitual en otro tipo de contratos, si bien correlativamente también lo es el margen de beneficio ofertado.

Cuando existe licitación con concurrencia se da el mismo problema de ejecución de los créditos, agravado por los extensos plazos en la licitación pública (37) que acortan el tiempo de ejecución, impidiendo extremar el rigor y la precisión en la fase preparatoria del contrato con vistas a poder llegar a adjudicar aquél antes de fin de ejercicio (38), circunstancia necesaria para posibilitar la incorporación de esos créditos al ejercicio siguiente. Diligentemente, este problema se minora en el Ministerio de Defensa mediante la profusa utilización de la contratación con tramitación anticipada durante el ejercicio anterior, con la contratación plurianual (39), y con el uso de la posibilidad de reducción de plazos por acceso a los pliegos, envío de anuncios por medios electrónicos y publicación de anuncios de información previa en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en el perfil del contratante (40).

Los problemas descritos se solucionarían de raíz con la creación de una *Agencia Estatal* para la modernización de las Fuerzas Armadas (o en su defecto un organismo autónomo) con competencia centralizada para la adquisición de los sistemas de armas y material y su sostenimiento, del conjunto de las Fuerzas Armadas. Ello, además de conseguir *economías de escala* con origen en la centralización, y cuyo estudio excede de este trabajo, supondría facilitar la *gestión de los limitados créditos en una posición de fuerza* al pre-

---

poder es apreciable no sólo en los supuestos extremos en que el fin realmente perseguido es un fin meramente privado o particular –no público, por tanto– del agente, funcionario o autoridad administrativa actuante, o de terceros, sino también en los supuestos en los que, aun siendo público y estimable el fin perseguido, éste es, sin embargo, distinto del previsto y fijado por la norma atributiva de la potestad ejercitada, pues como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencias de 13 junio 1987 y 25 marzo 1988, la desviación de poder es una figura –o mejor, un vicio– de legalidad estricta y no de moralidad administrativa, por lo que cabe perfectamente que se persiga una finalidad de interés público, no inconfesable, y que, a pesar de ello, se produzca el mencionado vicio en la medida en que aquella finalidad no sea la acuñada por el Ordenamiento Jurídico para la potestad actuada... porque los poderes administrativos son poderes funcionales... en vista de un o unos fines específicos».

- (37) Un procedimiento negociado con publicidad con autorización de Consejo de Ministros y sujeto a regulación armonizada consume en su tramitación 201 días; uno abierto en las mismas circunstancias 216 días, y uno restringido 247.
- (38) En el año 2007, en diciembre se adjudicó el 40% del importe total contratado en el Ministerio de Defensa en ese año.
- (39) El porcentaje en importe de los contratos plurianuales respecto al total de los adjudicados en el Ministerio de Defensa, ha sido el siguiente en los últimos años: 56% en el año 2007, 25% en el año 2006, 59% en el año 2005, 77% en el año 2004, 64% en el año 2003, 58% en el año 2002, 80% en el año 2001, y 87% en el año 2000. Informes sobre contratación del Ministerio de Defensa durante los años 2001 a 2007 (Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa).
- (40) No obstante, ello no es posible en algunos créditos, como los ampliables en el concepto 228 «Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz», al igual que los provenientes de generaciones de crédito de la GIED o el INVIFAS. Asimismo, no se autoriza la incorporación del Concepto 660 que soporta el mantenimiento del armamento y material o el 221 para los suministros de vestuario, carburantes o alimentación.

sentarse Defensa como un cliente único (41) en la adquisición de un sistema de armas y su sostenimiento, cuya ejecución presupuestaria buscaría como opción más racional la *mejora de la relación calidad-precio* toda vez que, sin la «espada de Damocles» del fin de ejercicio al permanecer los fondos en el patrimonio de la Agencia, el coste oportunidad de extremar el rigor en la fase preparatoria del contrato, de un mayor dominio del tiempo en la negociación, y de un exigente control de su ejecución en los términos de perfección del contrato, no supone una pérdida de financiación sino, en el peor de los casos, una dilación en su disposición (42). Esta sería la mejor forma para dar cumplimiento a la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de 2008, en su directriz de:

«Mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a las Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo, que permita completar el actual proceso de transformación...».

Las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos se configuran como entidades de Derecho Público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, y creadas por el Gobierno:

«Para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias» (43).

Siendo su Régimen Jurídico el establecido en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos La *financiación* de esa Agencia Estatal podría estar accesoriamente en la enajenación o permuta de material en desuso y en la prestación de servicios en posibles adquisiciones o asesoramientos para terceros países a Administraciones, mediante acuerdos, convenios o encomiendas de gestión. La financiación básica y estructural residiría en anuales transferencias de capital y corrientes con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa (o incluso de Industria) (44) y destino a la Agencia Estatal por los importes que actualmente se dedican en los Capítulos 1, 2 y 6 destinados a la adquisición de los sistemas de armas, material y sostenimiento (Progra-

---

(41) Ya en el año 2003 la vigente Revisión Estratégica de la Defensa establecía en su «criterio básico 10» la necesidad del estudio de la creación de «una gerencia u organismo similar para el mantenimiento que, dependiendo de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), normalice procedimientos, optimice los recursos y efectúe la supervisión y control del mantenimiento industrial de las Fuerzas Armadas y del externalizado» y «una organización para apoyar a las exportaciones de la industria de defensa e instrumentar la venta de material y servicios pertenecientes a las Fuerzas Armadas en el exterior».

(42) Que por otra parte siempre sería debida a la mejor satisfacción del interés público, y no una modificación ulterior del contrato por imprevisión o imposición fáctica del contratista. Máxime cuando el Gobierno mediante la Ley de Economía Sostenible prohíbe las modificaciones de los contratos del sector público, excepto cuando así se haya previsto en los pliegos o anuncio de licitación o cuando concurren causas de fuerza mayor, y, en esos casos, sin que la modificación pueda ser superior al 20% del precio inicial.

(43) Artículo 2.1 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

(44) En el caso de I+D+i o de constituir acciones de desarrollo de política industrial soportando parte del gasto.

mas 122B, 122A, 122N y 464A). Se complementarían mediante ingresos patrimoniales y de activos financieros (con especial relevancia de los remanentes de Tesorería).

La financiación de las Operaciones para Mantenimiento de la Paz en cuanto a la adquisición de sistemas de armas, material y sostenimiento mediante un crédito ampliable en el Concepto 228, podría seguir como actualmente en el presupuesto del Ministerio de Defensa, y encomendada la gestión a la Agencia Estatal o configurar un nuevo concepto ampliable de Capítulo 4 con estos mismos fines. El mismo razonamiento en el caso de créditos para la modernización de la GIED e INVIFAS *mutatis mutandi*. Por lo que respecta a la instrumentación de la financiación mediante anticipos del Ministerio de Industria, es indiferente la persona jurídica deudora, Administración General o Agencia Estatal. Tan sólo reseñar la posibilidad de la Agencia Estatal de acudir al endeudamiento para aplanar coyunturalmente las devoluciones.

El presupuesto de gastos de las Agencias Estatales tiene carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los gastos de personal. La autorización de las *modificaciones presupuestarias corresponde al director de la propia Agencia Estatal* y sólo al ministro de Economía y Hacienda en el caso de variaciones de la cuantía global del presupuesto no financiadas con recursos derivados de su actividad. Los *remanentes de crédito* que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario no afectados a la financiación del presupuesto del ejercicio siguiente, podrán aplicarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incremento de gastos por acuerdo del director. Se manifiesta evidente que *las Agencias Estatales permiten una flexibilización de la gestión presupuestaria*, mayor aún que la de los organismos autónomos, *permitiendo acomodar perfectamente la misma a las vicisitudes de la contratación pública sin temer la pérdida de financiación por obligaciones no reconocidas a final del ejercicio*.

## **Marco del Derecho Administrativo de contratación pública**

### *Delimitación del marco jurídico*

El Derecho español regulador de la contratación pública es desarrollo de la normativa comunitaria que conforma también armonizadamente la materia en el ámbito de la Unión Europea.

La *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*, deroga las tres Directivas anteriores relativas a coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos. El artículo 10 de esta Directiva, «Contratos en el sector de la defensa», prescribe:

«La presente Directiva se aplicará a los contratos públicos adjudicados por los poderes adjudicadores en el sector de la defensa, a reserva del *artículo 296 del Tratado*» (45).

---

(45) El artículo 296 del TCE establece que: «1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes: Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación



En virtud del artículo 296 del Tratado, las normas del mercado interior no se aplican a los mercados de la defensa en el caso del comercio de armas, municiones y material de guerra. Sin embargo, esta derogación queda limitada por el concepto de «intereses esenciales de seguridad» y por la lista de equipos militares citada en el apartado segundo de dicho artículo. Así, la Comunicación interpretativa, presentada por la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, sobre la aplicación del artículo 296 exige a los órganos de contratación que procedan a un análisis profundo de cuál es el interés de seguridad esencial involucrado, de la conexión entre ese interés y la decisión específica de contratación y de por qué la aplicación de la Directiva General de Contratación en ese caso específico afectaría a la protección de ese interés de seguridad esencial.

A propuesta de la Comisión se ha aprobado la *Directiva 2007/0280/COD del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad*. El objetivo de la Comisión, con esta nueva y específica Directiva, consiste en circunscribir, en los ámbitos sensibles de la defensa y la seguridad, el recurso a las exenciones del Tratado (que en todo caso siguen vigentes) a casos excepcionales.

La *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, de LCSP regula la contratación militar partiendo del artículo 296 del TCE. Están excluidos del ámbito de la LCSP (46) los convenios incluidos en el ámbito del artículo 296 TCE (LCSP artículo 4.e (47) y los contratos y convenios adjudicados en virtud de un procedimiento específico de una organización internacional (artículo 4.j LCSP) (48).

---

considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares. 2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.»

- (46) La regulación que les sería aplicable sería el residualmente vigente Real Decreto 11220/1977, regulador de la contratación de material militar en el extranjero.
- (47) MOU,s o acuerdos técnicos a nivel político, con especial importancia del Convenio sobre el Establecimiento de la OCCAR (*Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation*) en vigor desde el 28 de enero de 2001), establecida con el objetivo genérico de mejorar la eficacia y el coste de los programas de cooperación de armamento, como organismo más adecuado para gestionar los nuevos programas de armamento que surjan en Europa. Encuentran también habitualmente su amparo en esta exención las adquisiciones contratadas acogidos al sistema de ventas en el extranjero del Gobierno de Estados Unidos, FMS (*Foreign Military Sales*), en que las partes contratantes son Gobiernos y su objeto está dentro del contenido del artículo 296 TCE, aunque su naturaleza jurídica corresponde más a la de un contrato que a la de un convenio.
- (48) Como los contratos celebrados en el ámbito de la OTAN, que se desarrollan conforme a los procedimientos diseñados en los distintos Tratados, protocolos y cartas de la propia Organización. Así, los contratos entre la agencia NAMSA (*Nato Maintenance and Supply Agency*) y el gobierno español, bajo la Carta de la NAMSA. Asimismo, en el marco del convenio internacional LEOVEN, sobre el apoyo logístico y perfeccionamiento de conjuntos del sistema de armas Leopardo, se constituyó Kooplog, la Organización para el Suministro de Repuestos del Sistema a la que España está asociada.

Por el contrario, los contratos comprendidos en el ámbito del artículo 296 TCE que celebre el Ministerio de Defensa se regirán por la LCSP, que permite para ellos el procedimiento negociado, sin perjuicio de lo que se convenga entre las partes de acuerdo con las normas y usos vigentes en el comercio internacional (disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP) (49). El resto de contratos onerosos de adquisición de sistemas de armas, material y su sostenimiento, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Ministerio de Defensa, sus organismos autónomos o agencias estatales estarán sujetos a la LCSP sin flexibilización del régimen general de la misma, fuera de la libertad de pactos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (50).

Definir y justificar formalmente en el planeamiento a largo plazo qué material, del que se pretende dotar, considera incluido España en el artículo 296 TCE, generaría certidumbre de inversión a medio plazo a la industria española y daría a la par cumplimiento a la normativa y jurisprudencia comunitaria relativa a la contratación en el sector de la defensa y la aplicación de la excepción del artículo 296 TCE.

A continuación se analizan someramente las principales instituciones jurídicas recogidas en nuestra normativa de contratación pública que singularmente posibilitan la optimización de las concretas obtenciones de capacidades militares a través de las adquisiciones de suministros y servicios.

#### *El principio de la libertad de pactos*

Si existe una herramienta jurídica para optimizar mediante la contratación pública la adquisición de los bienes y servicios que puedan proporcionar la adquisición de capacidades militares, esa es el diligente uso del principio de libertad de pactos recogido en el artículo 25 de la LCSP.

En aplicación de esta libertad contractual, *se debe delimitar con la mayor precisión el objeto del contrato* (en el Pliego de Prescripciones Técnicas) *y los derechos y obligaciones de cada una de las partes* (en el Pliego de Cláusulas Administrativas), de forma personalizada a cada contratación y a sus concretas vicisitudes, *reduciendo las incertidumbres y dando seguridad jurídica al contrato* todo lo cual redundará en precios más ajustados, menores incidencias en la ejecución, y mayor seguridad en el suministro y servicio.

En esta libertad de pactos encuentra asimismo amparo la inclusión de *cláusulas de aseguramiento de la calidad y de catalogación* de los suministros, *la auditoría de precios*, *el precio sujeto a incentivos de ahorro*, y el suministro de fabricación con mantenimiento por operatividad.

---

(49) Las normas y usos del comercio internacional, se encuentran dispersas en tratados internacionales y distintos intentos de codificación de usos. En un proceso de ensayo y error, se han constituido al menos seis sistemas que buscan armonizar los comportamientos del comercio internacional: las prácticas, los tratados comerciales, los contratos modelo, las leyes modelo, las leyes comerciales regionales y las resoluciones de litigios alcanzadas fuera de los tribunales.

(50) Artículos 2 y 25 de la LCSP.

El procedimiento negociado o el diálogo competitivo se muestran como los procedimientos susceptibles de mayor utilización para las adquisiciones de sistemas de armas y su sostenimiento, ya que nos encontramos habitualmente ante un mercado en el que apenas sí existe un único oferente de un producto extremadamente diferenciado, en ocasiones inexistente, y que, en todo caso, debe ser personalizado sobre la base de las especificaciones y requisitos expuestos por cliente.

Existe en estos casos la dificultad de encontrar referencias válidas de mercado para contrastar precios. Ello sólo será posible, en ausencia de efectiva concurrencia, mediante la *auditoría de costes y precios* (51). Conjuntamente con esta herramienta aparece muy conveniente en los nuevos desarrollos de sistemas de armas, aplicar un *sistema de precio máximo con incentivo* (52).

#### *Suministro de Fabricación con Mantenimiento por Operatividad (PBL) y Apoyo Logístico Integrado (ILS)*

La libertad de pactos ampara la fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad.

*Ya sea como un contrato de suministro de fabricación con prestaciones complementarias de servicios, ya como contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, la adquisición de un nuevo sistema de armas junto al ILS durante su ciclo de vida completo es la mejor forma para poder confiar razonablemente en la efectiva consecución de una capacidad a un precio determinado, fijado por el mercado existente.*

El suministro conjunto con el sostenimiento hasta la entrada en vigor de la LCSP ha podido ser contratado mediante el juego de contratos mixtos (primero diseño y prototi-

---

(51) La Orden 283/1998, incorporó el análisis y evaluación de costes y precios a los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de los contratos, incluido el contrato de obras, que se celebren en el Ministerio de Defensa por el procedimiento negociado sin publicidad, y cuyo presupuesto sea igual o superior a 150.000.000 de pesetas y, optativamente, a los de presupuesto inferior. La importancia estratégica de esta disposición se comprende si se tiene en cuenta que en la contratación de suministros y servicios bélicos, el procedimiento de contratación mayoritario por importe es el procedimiento negociado. Durante los años 2004-2008 las auditorías de ofertas y cotizaciones del GEC produjeron un ahorro del 8,29% respecto al importe ofertado por las empresas, y las de costes incurridos un 4,19%. (Memoria de la VIII Legislatura [2004-2008] Ministerio de Defensa).

(52) A título de ejemplo, el precio cierto pudiera derivar básicamente de la cuantificación de los siguientes conceptos: Coste Estimado Inicial (CEI); Tasa de Beneficio (TB); Beneficio Inicial (BI) que será el resultado del producto de los dos conceptos anteriores; Precio Estimado Inicial (PEI) que será el resultado de la suma del CEI más el BI; precio máximo para el suministro:  $CEI * (TB + 1\%)$ ; Coste incurrido aceptado finalmente, tras ser auditado: CFA. Fórmula de reparto del ahorro de costes Defensa/Contratista (FR) que se explicita en  $X/Y=1/2$ , lo que significa que de cada dos céntimos ahorrados un céntimo es para el contratista y otro para Defensa. Cálculo del Incentivo:  $(CEI-CFA)*X/Y$ . Cálculo del Margen neto:  $CFA*TB + (CEI - CFA)*X/Y$ . Cálculo del precio final a pagar:  $PF=CFA+CFA*TB+(CEI-CFA)* X/Y$ . Acotaciones al resultado: si el precio final a pagar es igual o superior al precio máximo se abonará el precio máximo. Si el porcentaje de ahorro es superior al x% se perderá el derecho a incentivo alguno, y ello con la finalidad de impulsar la «buena» presupuestación, por parte de la empresa contratista, de la oferta que presente. En todo caso el límite máximo del beneficio neto no podrá ser superior al x%, con objeto de evitar, en un procedimiento negociado, obtener un margen neto en el contrato extremadamente superior al que se considera razonable para este tipo de industria.

po, luego serie y mantenimiento) de detallados clausulados (53). No obstante, el nuevo tipo de contrato de colaboración aparece como más adecuado para un desarrollo *ex novo*, mientras que si el sistema ya existe y no hay que desarrollarlo, existe la posibilidad de un contrato mixto de suministro de fabricación con mantenimiento sujeto a la operatividad conseguida PBL, lo que imposibilita legalmente la celebración de un contrato de colaboración salvo que se incorpore financiación privada (54). Si se trata tan sólo de externalizar el mantenimiento la vía es el contrato de servicios (55).

Elemento clave de este mantenimiento por operatividad es la identificación y el análisis de las tareas de mantenimiento (y de adiestramiento en su caso más amplio), ya que dictan el apoyo real necesario durante el ciclo de vida del sistema. Estos elementos deben ser minuciosamente incorporados al Pliego de Prescripciones Técnicas, Documento rector para la definición y desarrollo de los bienes y servicios que conforman el apoyo logístico del sistema de armas, y son imprescindibles para una correcta valoración de los trabajos en el Pliego de Cláusulas Administrativas. Para ello *se necesitan bases de datos estadísticas de las tareas de mantenimiento, repuestos, costes unitarios, etc.*

En la contratación de un mantenimiento sujeto a índices de operatividad de forma parcial (ya sea el correctivo, o en territorio nacional, etc.) es fundamental en el detalle del clausulado un minucioso detalle del reparto de responsabilidades y de los elementos de prueba. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica siempre será más aconsejable el mantenimiento integral desde el inicio conjuntamente con la adquisición, pues en tal caso la fuente de discrepancia se verá limitada tan sólo al uso del material en las condiciones definidas contractualmente, que podrán ser todo lo exigentes que se considere oportuno, a cambio de menores precios.

De proceder a contratar el mantenimiento, *la forma de optimizar dicha externalización radica en evolucionar de los conceptos de mantenimiento preventivo y correctivo al concepto de mantenimiento de fiabilidad, esto es, en someter el precio al grado de operatividad que derive del mantenimiento dado un esfuerzo de empleo determinado.* Ello hace muy atractiva la opción de *contratarlo conjuntamente con la fabricación del mismo* (y si es posible con su desarrollo), *trasladando la carga de la fiabilidad al*

---

(53) Así se hizo en el año 2002, por la Dirección de Abastecimiento del Ejército de Tierra, en la contratación de sistemas de mando y control de artillería antiaérea con mantenimiento asociado sujeto a objetivos de operatividad.

(54) Artículo 11.2 de la LCSP: «Sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas.»

(55) Los contratos de servicios (mantenimiento) no pueden tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, si bien puede preverse su prórroga por mutuo acuerdo, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años. Ahora bien, los contratos de servicios que sean complementarios de contratos de obras o de suministro pueden tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal. Además, la LCSP permite que el Consejo de Ministros autorice contratos de servicios de duración superior a la mencionada, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías; si alguna categoría reclama esa excepción son los servicios de mantenimiento de sistemas de armas durante el ciclo de vida del sistema.

*fabricante* de forma tal que, la no satisfacción a largo plazo de la fiabilidad ofertada, no suponga además mayores beneficios en mantenimientos o venta de repuestos futuros. El resultado será el precio efectivo que derive del estado actual de la tecnología para las necesidades requeridas, lo que posibilitará una planificación y toma de decisiones en condiciones de certidumbre, con el resultado de la efectiva posesión de las capacidades militares que realistamente ambicionemos al poderlas costear.

Por último, es necesario hacer una reflexión sobre la conveniencia o no de externalizar el sostenimiento de un sistema de armas (56), que requiere, especialmente en operaciones, una adecuación del marco normativo de la movilización (57).

#### *Utilización de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*

Este nuevo tipo de contrato administrativo es sobremedida adecuado para la adquisición de nuevos sistemas de armas.

El contrato de colaboración se presenta como el más *adecuado para soportar la contratación de sistemas de armas de nuevo desarrollo conjuntamente con su sostenimiento durante todo su ciclo de vida, al permitir incorporar integralmente la retribución de todos los trabajos desde el estudio de la necesidad hasta el final del ciclo de vida del producto, así como la financiación y asunción de riesgos limitada por parte del contratista* en todo el proceso, como socio estratégico a largo plazo. Posibilita la optimización del reparto de

---

(56) Todo estudio de impacto económico de una actividad susceptible de externalización debe serlo como condición necesaria para proceder a la misma, pero nunca suficiente, requiriendo para ello que previamente se concluya que operativamente también lo es, al cumplir dos requisitos: no afectar al núcleo de actividades de las Fuerzas Armadas y la reversibilidad del proceso en condiciones que aseguren, razonablemente, preservar el conocimiento y la capacidad para desarrollar la actividad (o posibilitar su desarrollo por un tercero). El nivel de certidumbre de la estimación de tener capacidad para retomar la actividad (riesgo), el grado de complejidad de la misma, y el monto de la inversión inicial específica requerida, deben ser directamente proporcionales a la duración del contrato. En la comparación de la valoración del coste que supondría tener la actividad externalizada (coste A) respecto del ahorro que supone al Ejército el dejar de realizar la actividad (coste B), la mayor dificultad estriba en cuantificar correctamente el primero. La cuantificación del coste A requiere de una exploración del mercado mediante un estudio previo y auditado de presupuestos u ofertas, y del grado de competencia y de solvencia técnica existente en el sector. Por lo que respecta al coste B, éste debe incluir los costes de oportunidad, incluyendo los gastos, directos e indirectos, que se extingan al externalizar, actualizados financieramente al momento presente, más el coste/opportunidad de la realización de otras actividades por los factores productivos liberados, menos la valoración del riesgo que se asume en la concreta externalización, que puede cuantificarse por la estimación de los costes que supondría retomar la actividad.

(57) Laboralmente, en la externalización de actividades debe estudiarse previamente la incidencia que pudiera tener la regulación legal y convencional aplicable respecto de la subrogación de las relaciones laborales del personal que preste la actividad. El personal de la contrata que preste servicios en operaciones tendrá la categoría de «personal civil que acompaña a las tropas» amparado en calidad de tal por el Derecho Internacional de los conflictos. No obstante, se requiere, especialmente en operaciones, una adecuación del marco normativo de la movilización para asegurar la seguridad de los servicios y suministros en casos de escalada del conflicto, pues es evidente que la seguridad del servicio no se garantiza mediante la mera responsabilidad por incumplimiento contractual, máxime en situaciones fácilmente calificables de fuerza mayor o de ruptura del equilibrio financiero entre las partes considerando las circunstancias.

riesgos entre el sector público y el sector privado, asignando el riesgo a quien lo soporta al menor coste, a la vez que permite obtener financiación adicional para la actividad del sector público *sin hacer peligrar a corto plazo la estabilidad presupuestaria*, lo que le hace particularmente atractivo en el contexto presupuestario de la próxima década (58).

Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado (59) aquellos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado la realización de una *actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones*:

1. La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, *sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación*, su explotación o su gestión.
2. La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
3. La *fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado*.
4. Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del Servicio Público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

El contratista colaborador de la Administración puede asumir la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos. La *duración* del contrato, que no podrá exceder de 20 años (60), estará en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean.

La *contraprestación* a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento. Además, habrá que tener en cuenta el carácter de socio estratégico del contratista, por lo que debe configurarse una oferta no sólo cumplidora del equilibrio financiero entre las partes, sino atractiva en tiempo y retornos para el contratista si se quiere asegurar en el tiempo que la actividad en cuestión sea asumida por el mismo como parte del núcleo duro de su actividad (61).

---

(58) El reparto de riesgos es un aspecto característico del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en tanto que es precisamente ese reparto, de los riesgos de construcción, riesgos de demanda y/o riesgos de disponibilidad lo que facilita la no consolidación de deuda en los balances públicos a los efectos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Así, en el caso de que estos riesgos se asuman por el sector privado, el endeudamiento asociado a la construcción del equipamiento no será imputable a la Administración Pública promotora, sino al sector privado y, por ello, no se considerará en el cálculo del déficit público.

(59) Artículo 11 de la LCSP.

(60) Artículo 290 de la LCSP.

(61) En este orden de cosas, la LCSP en su disposición final décima ordena al Gobierno que en el plazo de un año someta al Congreso de los Diputados un proyecto de ley en el que se regulen las modalidades de captación de financiación en los mercados por los concesionarios de obras públicas o por los titulares de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, así como el régimen de garantías que puede aplicarse a dicha financiación.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, está constituido por las normas generales de los contratos administrativos, por las especiales correspondiente al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquél, en lo que no se opongan a su naturaleza, funcionalidad y contenido peculiar (62) y, finalmente, por las normas establecidas en el clausulado del contrato. La adjudicación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado se hará mediante el procedimiento de diálogo competitivo (63). El procedimiento se dirige por el órgano de contratación tras una fase previa de presentación de ofertas a resultas de un anuncio de licitación en el que se dan a conocer los requisitos (criterios objetivos de solvencia y seguridad), de los candidatos y las necesidades de la prestación que integrará el contrato, definidos en el documento descriptivo. Una vez seleccionados los candidatos se iniciará un diálogo entre éstos y el órgano de contratación para determinar y definir los medios adecuados, que se articulará en fases sucesivas para ir desechando las soluciones inadecuadas y reduciendo el número a examinar en la fase final.

*El reto jurídico de este tipo de contratación radica en la dificultad de la definición jurídica contractual de las obligaciones recíprocas no sujetas a interpretación, y en la consecución del equilibrio económico financiero entre las partes.*

A estos efectos, es necesario resaltar que precisamos la tecnología no de ahora sino la del futuro, la que esté vigente cuando entre en funcionamiento el sistema, lo que obliga a nuevos desarrollos de I+D con ciclos de vida más largos, que conllevarán un sostenimiento nuevo, propio y diferenciado, preferiblemente apoyados en la tecnología civil existente en esa búsqueda, pues es mucho más caro y complejo una ex novo. La mejor forma de acometer este reto y que resulte en la posesión efectiva de una capacidad, es mediante la utilización del contrato de colaboración, a un ritmo de desarrollo tecnológico realista, conjuntamente con la financiación del I+D+i nacional a coste cero por el Ministerio de Industria sin la repercusión de la financiación privada a través de préstamos o bonos con grandes primas de riesgo. Cualquier proteccionismo a la industria nacional con los escasos recursos presupuestarios destinados a la Defensa Nacional debiera estar basado exclusivamente en estrictos motivos de seguridad nacional y seguridad del suministro, a los que responde la excepción del mercado interior del artículo 296 del TCE. La creciente complejidad del objeto de los contratos en el sector de la defensa obliga a una ponderada utilización de la subcontratación, y es en ese ámbito donde se puede ayudar de una forma competitiva a la pequeña y mediana industria nacional.

## **Conclusiones**

El planeamiento de las necesidades de sistemas de armas y de material para la consecución de capacidades militares no ha valorado en toda su extensión tanto el coste efectivo de adquisición de los nuevos sistemas de armas, como el sostenimiento requerido para

---

(62) Artículo 289 de la LCSP.

(63) Sólo en el caso de haberse presentado ofertas inaceptables o irregulares podrá hacerse mediante el procedimiento negociado con publicidad.

conseguir la simultánea disponibilidad operativa del material y su empleo en un adiestramiento tal que garantice la posesión efectiva de las capacidades militares pretendidas. Esta circunstancia, unida a la dilación y fraccionamiento de los pagos del material adquirido, que deriva en una ilusión de disponibilidad de créditos, ha llevado al planeamiento de la defensa a pretender capacidades militares en número y grado no siempre acordes a las posibilidades presupuestarias reales. El resultado es la adquisición, con pagos a 20 años vista, de materiales de primer orden con grandes dificultades para financiar el sostenimiento y los gastos operativos generados por las actividades de adiestramiento requeridas para que estos sistemas trasciendan de objetos a capacidades efectivas, así como para la adquisición de necesidades sobrevenidas o complementarias.

A corto plazo, en un entorno de fuerte consolidación fiscal, el nivel de recursos disponibles en el presupuesto de Defensa difícilmente podrá incrementarse siquiera en términos nominales respecto del restrictivo ejercicio del año 2010 (0,73% del PIB). A medio y largo plazo, de mantenerse en términos similares el nivel de exigencia del escenario estratégico, constituiría un escenario muy optimista recuperar niveles de un 0,8% del PIB, media de los últimos 10 años, pues los crecimientos del PIB esperados a medio y largo plazo son menores al de esos años, y crecientes los gastos sociales y financieros. Frente a ello, necesidades de una magnitud considerablemente superior: compromisos futuros de los programas especiales que se extienden hasta el año 2025 por importes anuales adicionales equivalentes al 15% de todo el presupuesto actual de Defensa; la necesidad de elevar las inversiones actuales en el resto de modernización y en apoyo logístico, que sólo para volver a los niveles del año 2008 precisan otro incremento del 5% del presupuesto del Ministerio; a ello hay que sumar a medio plazo la necesidad de modernizar estos sistemas y de adquirir otros que los complementen para terminar de darles sentido o para adecuar las capacidades planeadas al escenario estratégico real; finalmente, a largo plazo, sistemas para sustituir a los principales por importes de similar magnitud.

La respuesta parece residir en un planeamiento más realista, menos ambicioso (en grado y número), y convencido del concepto de capacidad militar y de los requerimientos que exige su efectiva posesión, que distan mucho de la mera tenencia de armamento a la espera de una crisis de seguridad que aporte financiación para un adiestramiento simultáneo a su empleo. Es cierto que el material militar requiere de mucho tiempo para su fabricación, pero no lo es menos que existen instrumentos jurídicos de alianza, colaboración y movilización que pudieran proporcionarlo en aquella parte de necesidad más improbable, cuya no adquisición financiaría la transformación en capacidades militares del resto. Es preciso proceder sin dilación a optimizar el empleo de los recursos (económicos y legales) de forma exigente, indubitada e imaginativa. No hay lugar para reticencias si no es asumiendo ineficacia, toda vez que no existe margen para ineficientes eficacias.

La optimización macro o agregada puede proporcionarla la creación de una Agencia Estatal para la modernización de las Fuerzas Armadas que, además de conseguir economías de escala con origen en la centralización, supondría presentar a Defensa como un cliente único, cuya ejecución presupuestaria buscaría como opción más racional la mejora de la relación calidad-precio toda vez que, sin la existencia de fecha término para



el compromiso de gastos al permanecer los fondos en el patrimonio de la Agencia, el coste oportunidad de extremar el rigor en la fase preparatoria del contrato, de un mayor dominio del tiempo en la negociación, y de un exigente control de su ejecución en los términos de perfección del contrato, no supondría en ningún caso la pérdida de financiación sino, en el peor de ellos, una simple dilación en su disposición. El próximo Plan de Reestructuración del Gasto Público del Gobierno ofrece un marco idóneo para abordar la génesis de esta Agencia.

A un nivel micro, el planeamiento puede compensar la asunción de los mayores desembolsos por sistema que conlleva su adecuada valoración y sostenimiento, mediante la mejor prospectiva de las capacidades que se precisen en los escenarios futuros, diseños más fácilmente sostenibles, materiales que sean susceptibles de proporcionar mayor flexibilidad en la adquisición de compromisos en su proceso de adquisición, la priorización de las necesidades centralizada en el JEMAD, la introducción en el proceso de indicadores de eficiencia, el impulso de la colaboración entre socios y aliados (con especial importancia de la Agencia Europea de Defensa) o el aprovechamiento del catálogo de recursos del Sistema Nacional de Gestión de Crisis para movilizaciones de forma oportuna y efectiva.

A ese mismo nivel, y utilizando las instituciones del ordenamiento jurídico administrativo especial y presupuestario, se puede optimizar el proceso mediante: la adquisición los nuevos sistemas de armas junto al apoyo logístico integrado durante su ciclo de vida con precio sujeto a operatividad y con incentivo; la utilización del contrato de colaboración a un ritmo de desarrollo tecnológico realista; la financiación por el Ministerio de Industria de los desarrollos con I+D con repercusión nacional; la definición formal de qué material considera incluido España en el artículo 296 TCE y un largo etcétera adecuado a cada caso y cuyo tranquilo discernimiento, negociación y detalle sólo encuentra fácil acomodo en una Agencia Estatal.

## **Bibliografía**

Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013, Consejo de Ministros de 29 de enero de 2009.

Desarrollo de los Presupuestos Defensa años 2000 a 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ TOMÁS, R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, editorial Civitas, Pamplona, 2008.

GONZALO GONZÁLEZ, Leopoldo: *El sector público en España*, editorial Dyckinson, Madrid, 2005.

Informes sobre contratación del Ministerio de Defensa durante los años 2001 a 2007, Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.

Memoria de la VIII Legislatura (2004-2008), Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

MARTÍN OVIEDO, J. M.; PRESEDO REY, C. M. *et al.*: *Contratos Públicos 2008-2009*, ediciones Francis Lefebvre, colección Momento Práctico, Madrid, 2007.

MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Pedro: «El debate de las capacidades militares», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2004.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, Constantino: «La necesidad de un Código de Conducta del Contratista Principal», *Infodefensa.com*, 23 de marzo de 2009.

- NOGUEIRA GUASTAVINO, José Luis: «Génesis y disposiciones generales de la Ley de Contratos del Sector Público», *Apuntes de la Escuela de Guerra del Ejército para el VII Curso de Contratación del Ejército de Tierra*, Madrid, 2007.
- «Optimización de la obtención de capacidades militares en el marco del ordenamiento jurídico», *Monografía para el X Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*, Madrid, abril de 2009.
- OBABD YOUNOSSI, et al.: *Is weapon system cost growth increasing?: a quantitative assessment of completed and ongoing programs*, published by the RAND Corporation, 2007.
- Office of the Secretary of Defense, Cost Analysis Improvement Group: *Operating and Support Cost-Estimating Guide*. En la página web de DTIC® (*The Defense Technical Information Center*), en: <http://www.dtic.mil/pae/paeosg02.html> (27 de marzo de 2009).
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz (coord.) et al: *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad autónoma de la Unión europea*, Editorial Aranzadi, S. A., Pamplona, 2008.
- PIÑA GARRIDO, M.<sup>a</sup> Dolores: *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*, editorial Tecnos, S. A. y la Universidad Pública de Navarra, Madrid, 1998.
- SANABRIA LUENGO, Miguel: *La contratación exterior del Ministerio de Defensa*, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, Colección Ciencia y Técnica, Madrid, 2006.
- VVAA: «La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- «La industria y la Tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografías del CESEDEN*, número 105, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
  - «Tendencias en la Gestión Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, número 51, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2008.
  - *Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008.
  - «La Agencia Europea de Defensa: Pasado, presente y futuro», *Monografías del CESEDEN*, número 107, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.
  - «Maintien en condition opérationnelle», *Revista Défense nationale et sécurité collective*, número 719, Comité d'Études de Défense Nationale, París, mayo de 2009.
  - *Colaboración Sector Privado-Sector Público*, Asociación de Empresas Suministradoras del Ministerio de Defensa, Madrid, septiembre de 2009.