

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

El pasado 20 de marzo el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dio a conocer las «Operaciones de ejecución del Presupuesto del Estado y de sus modificaciones y operaciones de Tesorería» de 2012. Con esta información podemos saber en qué medida se han respetado las previsiones de gasto del ejercicio de 2012, lo que nos permite valorar la desviación y, si compete, la contribución que cada sección de los Presupuestos Generales del Estado ha hecho al conjunto del déficit y, por extensión, a la deuda pública y a los intereses financieros de ella derivados.

Lo que nos convoca, en esta ocasión, es calibrar cuán eficientes han sido los responsables de las secciones que conforman el llamado gasto militar.¹ Si bien es cierto que todas las secciones aportan su granito de arena, fundamentalmente me centraré en la más relevante, la del Ministerio de Defensa.²

Como cada año, el Ministerio de Defensa gasta mucho más de lo que inicialmente presupuesta. Esto, que podría parecer algo propio del mal funcionamiento de la Administración, es una estrategia urdida y orquestada conscientemente.

Tabla 1. DIFERENCIA ENTRE CRÉDITOS INICIALES Y FINALES DEL M.º DE DEFENSA DURANTE 2012 (en millones de euros)

	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITOS TOTALES	%
DEFENSA	6.316,44	+ 2.749,85	9.066,29	143,53

¹ A día de hoy hay muchos análisis del gasto militar. En esta ocasión voy a referirme a los informes elaborados por Pere Ortega, publicados en la web del Centre Delàs: <http://www.centredelas.org>.

² El resto de secciones, en términos generales, también ha experimentado modificaciones al alza. En esta liquidación no se detallan las partidas del gasto militar como en los Presupuestos Generales del Estado, pero sí sabemos que han aumentado considerablemente las secciones "Deuda pública" (y sus intereses, lo que analizaré más adelante), "Ministerio del Interior" (el análisis del Delàs, en el que me centro, computa exclusivamente la partida de la Guardia Civil; en diferentes ocasiones he manifestado que el presupuesto de los diferentes cuerpos policiales también deberían ser contabilizados como gasto militar pues pienso que la policía y los militares ejercen parecida función y sirven al mismo propósito), "Organismos Autónomos" e "Industria", por citar los más importantes.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

Estos 2.750 millones, que suponen un 43,5% más de lo inicialmente presupuestado, se reparten de la siguiente manera (en millones de euros):

- Créditos extraordinarios: 1.782,77³
- Ampliaciones de crédito: 753,08
- Transferencias de crédito: positivas (65,36) y negativas (-43,68): 21,68
- Créditos generados por ingresos: 192,31⁴

Ahora conviene que recordemos las palabras del Secretario de Estado de Defensa en la Comisión del 17 de abril de 2012:

“Estos austeros presupuestos se suman a una tendencia que, en los últimos años, ha sido aún más restrictiva. Entre 2008 y 2011, el Presupuesto descendió en más de 1.500 millones de euros [...] desde 2008 el presupuesto dedicado a Defensa ha descendido un 25% [...] Los Presupuestos del año 2012 presentan una reducción del 8,84% respecto al ejercicio de 2011, pasando de 6.928 millones de euros a 6.316 en este ejercicio 2012.”

El Secretario no miente cuando habla del presupuesto, pues es cierto que los presupuestos (lo

³ Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre: “Se autoriza un crédito extraordinario al presupuesto en vigor de la Sección 14 «Ministerio de Defensa», Servicio 03 «Secretaría de Estado de Defensa», Programa 122B «Programas Especiales de Modernización», Capítulo 6 «Inversiones Reales», Artículo 65 «Inversiones militares e infraestructuras y otros bienes», Concepto 659 «Para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas», por un importe de 1.782.770.890 euros, con el siguiente detalle:

Tabla 2

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

El crédito extraordinario que se concede por este real decreto-ley en el Presupuesto del Ministerio de Defensa se financiará con Deuda Pública, tal y como aparece reflejado en el “Artículo 2. Financiación del crédito extraordinario”.

⁴ Aportados por las ventas de bienes muebles e inmuebles ejecutados por el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED), lo que sirve, como ha manifestado el Secretario de Estado de Defensa en numerosas ocasiones, para dotar de recursos extraordinarios —adquisición de armamento y material— al programa de modernización de las Fuerzas Armadas.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

que se aprueba inicialmente) han ido menguando del 2008 para acá, pero no así el gasto final. Pero también es cierto que no dice la verdad, pues cuando da esta información conoce la liquidación del presupuesto de Defensa del período del que habla, como veremos a continuación. El gasto del Ministerio de Defensa entre 2008 y 2011 no sólo no descendió 1.500 millones, sino que aumentó 4.570 millones de euros.⁵

Tabla 3. DIFERENCIA ENTRE CRÉDITOS INICIALES Y FINALES M.º DE DEFENSA 2008-2011 (en millones de euros)

	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITOS TOTALES	%
DEFENSA 2008	8.494,11	+ 1.316,68	9.810,79	115,50
DEFENSA 2009	8.255,77	+ 1.088,44	9.344,21	113,18
DEFENSA 2010	7.694,86	+ 1.020,34	8.715,20	113,26
DEFENSA 2011	7.156,37	+ 1.144,73	8.301,10	116,12
TOTAL 2008-2011		+ 4.570,19		

El Centro Nacional de Inteligencia es ahora un organismo adscrito al Ministerio de la Presidencia, aunque sus funciones siguen siendo fundamentalmente militares, por lo que es muy conveniente seguir considerándolo gasto militar. En 2011 tuvieron un presupuesto propio de 216,32 millones de euros y en 2012 de 214,62, más una *addenda* de las agencias estatales y otros organismos públicos⁶ que supusieron 17,73 millones de euros en 2011 y 15,09 en 2012. La resultante es que en 2012 el CNI obtuvo una cantidad total de 230,21 millones de euros. Y como ya sabemos, el gasto militar se articula con más partidas. Muy ajustados, los Organismos Autónomos de Defensa han pasado en 2012 de un presupuesto inicial de 1.095,30 millones de euros a un gasto total de 1.105,40. En la tabla 4 puede verse la evolución del gasto de los Organismos Autónomos de Defensa entre 2008 y 2011.

⁵ La información ha sido extraída de la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEjecucionPresupuesto/liquidacionPresupuesto/Paginas/liquidacionpresupuesto.aspx>

⁶ Los organismos públicos se clasifican en Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales y Agencias estatales. En la liquidación de 2012 se pueden encontrar bajo esta rúbrica otros conceptos que bien podrían ser considerados como gasto militar: Centros Universitarios de la Defensa: 6,56 millones de euros; Organismos Internacionales Mº Defensa: 73,92 millones de euros; Cooperación Internacional del Mº del Interior: 16,80 millones de euros...

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

ORGANISMOS AUTÓNOMOS. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Tabla 4. DIFERENCIA ENTRE CRÉDITOS INICIALES Y FINALES OO.AA. DE DEFENSA (en millones de euros)

	CRÉDITO INICIAL ⁷	MODIFICACIONES	CRÉDITOS TOTALES	%
OO.AA. DE DEFENSA 2008	1.334,63	+ 278,94	1.613,57	115,50
OO.AA. DE DEFENSA 2009	1.230,53	+ 93,21	1.323,74	113,18
OO.AA. DE DEFENSA 2010	1.218,19	+ 23,92	1.242,11	113,26
OO.AA. DE DEFENSA 2011	1.175,51	+ 19,53	1.195,04	116,12
TOTAL 2008-2011		+ 415,60		

Sea como fuere, lo que los militares y analistas llaman “presupuesto consolidado” –Defensa más OO.AA.– y el Centre Delàs “Total Defensa” ha experimentado un notable crecimiento entre 2008 y 2011:

Tabla 5. DEFENSA y OO.AA. (en millones de euros)

	DEFENSA	OO.AA.	SUMA CRÉDITOS INICIALES	DEFENSA	OO.AA.	SUMA CRÉDITOS FINALES	
2008	8.494,11	1.334,63	9.828,74	9.810,79	1.613,57	11.424,36	DIFERENCIA CRÉDITOS
2009	8.255,77	1.230,53	9.486,30	9.344,21	1.323,74	10.667,95	
2010	7.694,86	1.218,19	8.913,05	8.715,20	1.242,11	9.957,31	
2011	7.156,37	1.175,51	8.331,88	8.301,10	1.195,04	9.496,14	
TOTAL			36.559,97			41.545,46	

Como podemos ver, las partidas conjuntas del Ministerio de Defensa y de los Organismos Autónomos a él adscritos, no sólo no han menguado un 25%, sino que han crecido casi un 14%. Lo que se desprende de este análisis es que el presupuesto de Defensa se está dejando

⁷ Los datos de esta columna han sido extraídos de:
http://www.centredelas.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=95&lang=es

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

exclusivamente para cubrir los gastos de personal,⁸ derivando a otras secciones de los Presupuestos Generales del Estado el resto de gastos propios. Es una manera de engañar a los organismos internacionales acerca de las cifras de gasto militar –como al SIPRI, que acaba de publicar un desacertado informe en el que afirma que el gasto militar mundial está experimentando una bajada– camuflando partidas militares en otras secciones de los Presupuestos Generales del Estado, y para garantizar que ciertos sueldos del ámbito de la “defensa” no se vean afectados por la crisis. Algunos autores sostienen que el gasto militar mundial está disminuyendo, pero yo lo pongo en duda si, como vemos en el caso español, las cifras que se manejan son, al menos, un tercio del gasto militar real. Se avanza hacia un modelo de ejército diferente, pero en el supuesto de que se disminuyera el presupuesto en materia de personal, me inclino a pensar que no ocurriría lo mismo en los “Programas de Modernización”.⁹

Sigo en la misma línea con las llamadas “inversiones militares” (gastos, *stricto sensu*). Decía el Secretario de Estado de Defensa en la Comisión citada:

“He dejado para el final el Capítulo 6. Como es conocido, históricamente este capítulo viene soportando el grueso de los recortes, ante la dificultad de reducir asignación a otras partidas. Así, el importe para 2012 es de 654 millones de euros, que destacan frente a los 1.005 de 2011. La reducción en conjunto es del 34,93%”

Pues bien. En el presupuesto liquidado de 2012, la mayoría de los 2.750 millones gastados de más han sido consumidos en el capítulo 6, de inversiones reales, que se ha visto aumentado en 2.228,56 millones de euros:

⁸ El arresto y encarcelamiento del presidente y portavoz de la AUME por sus declaraciones públicas contra la reducción salarial y la congelación y la quita de la paga de Navidad tiene que ver con los recortes salariales a las categorías más bajas de la Administración del Estado. De hecho, la tan cacareada reducción de tropa de 2010 para acá (de 6.000 efectivos) apenas está teniendo repercusión en el montante dedicado a personal, pues las indemnizaciones, transferencias de personal a la reserva activa con salarios menores pero mensuales, etc. impiden un menor gasto o ahorro alguno.

⁹ Recordemos que la “vida útil” de los principales programas de armamento se estima entre 2030 y 2040. Como ya ocurre con los actuales Programas Especiales de Armamento, que empezaron a finales de los 90 del pasado siglo, todo parece indicar que, sin mucho tardar, y una vez solucionen los actuales problemas financieros, se pondrán en marcha nuevos programas. El Ministerio de Defensa es reacio a alargar los pagos más allá del año 2040, pues –dicen– se inhabilitaría la entrada en servicio de la siguiente generación de armas cuya financiación debería iniciarse mucho antes de ese año.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

Tabla 6. Liquidación del capítulo de “Inversiones” del Ministerio de Defensa (2012)

INVERSIONES REALES	INICIALES	MODIFICACIONES	TOTALES	%
65. Inv. militares en infraestructuras y otros bienes	224.457	+ 1.787.227	2.011.684	796%
66. Inv. militares asociadas al funcionamiento de los servicios	381.688	+ 441.156	822.845	116%
67. Gastos militares de inversiones de carácter inmaterial	47.858	+ 173	48.031	0,36%
TOTAL INVERSIONES		+ 2.228,56		

Así las cosas, en materia de adquisición de armamento no hay una reducción, sino un gasto mayor –nada menos que un 340%–, de 654 a 2.228 millones de euros. Y esto –el gasto en adquisición de armamento– si dejamos a un lado ciertas compras que se están ejecutando a través del INVIED –por la venta de bienes muebles e inmuebles– y las deudas que el Ministerio de Defensa tiene con las industrias militares en los llamados Programas Especiales de Armamento que, de momento, se están solventando a golpe de Decreto-Ley –aun cuando el vencimiento de los compromisos se conozca desde hace quince años– mediante la concesión de créditos extraordinarios.

Lo mismo ocurre con las misiones militares en el exterior. A estas alturas todo el mundo sabe que se financian con cargo al presupuesto del Fondo de Contingencia.¹⁰ Así se ha usado este Fondo en 2012:

- 9 de marzo de 2012: **277,27** millones de euros destinados a gastos ocasionados por la participación de las Fuerzas Armadas españolas en “operaciones de mantenimiento de la paz” durante el primer trimestre de 2012.

¹⁰ En los Presupuestos Generales del Estado tiene una dotación de unos 15 millones de euros (con cargo al Ministerio de Defensa), aunque viene siendo una práctica habitual que se gasten entre 900 y 1.000 millones de euros usando los Fondos de Contingencia.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

- 23 de marzo de 2012: El Consejo de Ministros autorizó la imputación de gastos realizados en el ejercicio 2012 con cargo a libramientos a justificar del ejercicio 2011 relativos a la base española en Qala i Naw (Afganistán) por **1,7** millones de euros.
- 25 de mayo de 2012: **291,63** millones de euros destinados a gastos ocasionados por la participación de las Fuerzas Armadas españolas en “operaciones de mantenimiento de la paz”. En las mismas fechas, se autorizó el gasto de 0,45 millones de euros para una ampliación de crédito destinada al pago de indemnizaciones a participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad.
- 27 de julio de 2012: **183,57** millones de euros destinados a gastos ocasionados por la participación de las Fuerzas Armadas españolas en “operaciones de mantenimiento de la paz”.
- 19 de octubre de 2012: **171,62** millones de euros destinados para el pago de indemnizaciones por fallecimiento y lesiones sufridas por participantes en las “operaciones de mantenimiento de la paz”.
- **TOTAL: 926,24 millones de euros**

Según declaraciones del ministro de Defensa –hechas en todos los medios, generalistas y especializados–, las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas tuvieron un coste total en 2012 de 766,8 millones de euros. Mienten. Sólo basta con revisar las referencias del Consejos de Ministros para verificar que no es así: en 2012 han gastado 159,44 millones más de lo que afirman, nada menos que un 20,8% más.

Entre 2008 y 2012 se han gastado en misiones militares en el exterior la friolera de 3.941 millones de euros:

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

Tabla 7. GASTO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL EXTERIOR CON CARGO AL FONDO DE CONTIGENCIA (en millones de euros)

	CRÉDITOS TOTALES
2008	651,90
2009	713,55 ¹¹
2010	787,90
2011	861,40
2012	926,24
TOTAL	3.940,99

Por lo que parece, 2013 no va a ser muy diferente: el 22 de marzo pasado se aprobó un gasto adicional de 514,42 millones de euros.

Y todo esto, si sólo tenemos en cuenta el uso de los Fondos para el dispendio exclusivo del Ministerio de Defensa en lo concerniente a las misiones militares en el exterior. En 2008¹² y 2009 ya señalaba que los Fondos tienen otros muchos usos: modernización de las Fuerzas Armadas; indemnizaciones a la OTAN; construcción, adecuación, rehabilitación y mejora de casas-cuartel; mejora de las infraestructuras de defensa... así como para dotar de mayor presupuesto a la Guardia Civil –suelen ser gratificaciones al personal.¹³

Déficit y deuda pública

A estas alturas parece muy conveniente comentar cómo el gasto militar contribuye a generar déficit y a aumentar la deuda pública.

En realidad, rechina bastante el debate que se maneja sobre estos dos conceptos, pues en el fondo parece que su única finalidad consiste en justificar la imposición de recortes en algunas áreas –educación, sanidad, servicios sociales, medio ambiente...– mientras en otras –a los hechos me remito– no se ve recorte por ningún lado, sino todo lo contrario.

¹¹ Los gastos de 2009 y 2010 pueden verse en el "INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN MISIONES INTERNACIONALES, EJERCICIOS 2009 Y 2010", en <http://www.tcu.es/uploads/1943.pdf>

¹² El decrecimiento del gasto militar (<http://www.rebellion.org/docs/86041.pdf>)

¹³ Sólo en 2008 se consignaron 625 millones de euros en este concepto.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

Desde 2008 no se ha cumplido ni un solo año el compromiso de déficit. El año 2008 se cerró con un déficit del 4,1%; 2009 con el 11,2%; 2010 con el 9,3%; 2011 con el 9%. Y finalmente, 2012, con el 10,6%.

Según las últimas cifras del Banco de España, en febrero de 2013 la deuda pública alcanzaba ya los 913.000 millones de euros, el 86,9 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), cifrado en la actualidad en algo más de 1 billón de euros.

En 2007 la deuda pública era del 35,5% del PIB. Desde que empezó la “crisis”, en 2008, la deuda pública no ha hecho más que aumentar –se han emitido 445.316 millones de euros en *nueva* deuda pública desde entonces hasta 2012.

Tabla 8. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2008-2012¹⁴
(en millones de euros)

	DEUDA PÚBLICA
2008	436.984
2009	565.082
2010	644.692
2011	736.468
2012	882.300

La cuestión, en lo que concierne al gasto militar, es la siguiente: Defensa, los OO.AA., la Guardia Civil y así, todos y cada unos de los conceptos que conforman el gasto militar, dilapidan finalmente más recursos de los que inicialmente prevén gastar. Esto genera déficit y la consiguiente obligación de recurrir a los “mercados” financieros para conseguir dinero, que se suele obtener mediante la emisión de títulos. Este dinero prestado hay que devolverlo, junto con los intereses, que fluctúan en función de la credibilidad que tenga el Estado frente a sus acreedores.

Llegados a este punto, cabría decir que resulta muy inadecuado seguir analizando el gasto

¹⁴ Banco de España

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

militar partiendo de las partidas presupuestarias y no de los gastos finales. Es evidente que el debate sobre los Presupuestos Generales del Estado nos brinda una excelente oportunidad para hablar del gasto militar, pero lo cierto es que el análisis que se propone se ajusta muy poco a la realidad que he intentado mostrar aquí: siempre se gasta más, y siempre hay motivos para que algún Decreto-Ley refuerce el gasto militar con alguna partida extra, para que se use y abuse de los Fondos de Contingencia, etc.

Deberíamos aprovechar el debate sobre los Presupuestos Generales del Estado para hablar, sobre todo, del presupuesto liquidado del año anterior. De paso, nos serviría para denunciar la contribución del gasto militar a la deuda pública y a los intereses que de ella se derivan, pues este es un asunto no menor, en cantidad y en calidad, sobre el que se suele pasar de puntillas. Los datos del déficit de un ejercicio sólo se conocen cuando el mismo ha terminado. Lo mismo ocurre con los intereses de la deuda: se puede prever cuál va a ser la reacción de los mercados pero siempre hay unos costes de oportunidad (mayor o menor especulación) que pueden modificar sustantivamente las cantidades.

Como digo, tenemos varias vías para aproximarnos al gasto militar real, pero sólo la de la liquidación es la más ajustada.

Así, si el gasto militar¹⁵ tiene un peso medio del 4,84% sobre el conjunto de los PGE (2008-2012), podemos concluir que es responsable del 4,84% de los 445.316 millones de la deuda pública generada entre 2008 y 2012, esto es, de 21.553 millones de euros y, también, de los intereses de la deuda generados en ese mismo período, esto es, del 4,84% de los 113.274 millones –véase la tabla 9–, esto es, de 5.482 millones de euros. Si sumamos los dos conceptos –la contribución al déficit y los intereses de la deuda aplicables al gasto militar – tendremos que en el período 2008-2012 el gasto militar es responsable de 27.035 millones de euros.¹⁶

¹⁵ Según el concepto del Centre Delàs, ya comentado (http://www.centredelas.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=95&lang=es)

¹⁶ El concepto de intereses de la deuda está contemplado en el análisis del Centre Delàs, aunque utilizando la previsión inicial y no el gasto final.

El gasto militar contribuye enormemente a la deuda pública. Liquidación del presupuesto de 2012

John Doe, Centro Delàs de Estudios por la Paz (Justícia i Pau)

Tabla 9. EVOLUCIÓN DE LOS INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA 2008-2012¹⁷
(en millones de euros)

	INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA
2008	16.631
2009	17.423
2010	23.224
2011	27.420
2012	28.876
TOTAL	113.274

Pese a los recortes, parece inevitable que la deuda siga creciendo. En los Presupuestos Generales del Estado de 2013 se han consignado 38.660 millones de euros para pagar los intereses financieros de la deuda, lo que equivale al presupuesto inicialmente previsto para todos los ministerios.

Hay numerosos gastos imputables como gasto militar que se nos escapan, pero al menos los que conocemos debemos airearlos y denunciarlos como se merecen.

¹⁷ Datos del Banco de España.