

*Los Programas Especiales de Armamento:*

*fraude, despilfarro y utilidad*

*I Informe de UPyD*

Julio de 2014

## ÍNDICE

- 0- Resumen Ejecutivo
  - 1- Definición: ¿qué son los PEAS?
  - 2- La causa del colapso financiero del Ministerio de Defensa
  - 3- El calendario de pagos de los PEAs
  - 4- Algunos significados del calendario de pagos
  - 5- El Plan Morenés, o cómo pagar más por menos
  - 6- El enjorobamiento y el 'funding gap', males compartidos
  - 7- Consecuencias de la opacidad
  - 8- El decreto inconstitucional
  - 9- ¿Qué hacer?
- Apéndice documental: Acuerdo del Consejo de ministros (2-8-2013)

Por **Irene Lozano**, diputada nacional de UPyD  
Con el asesoramiento técnico de **Bernardo Navazo**,  
Analista de Defensa

## Resumen ejecutivo

La situación del Ministerio de Defensa es de colapso financiero. Públicamente, el Ministerio lamenta la situación económica en la que se encuentra, con múltiples recortes en su presupuesto que están causando pérdidas de capacidad operativa y del nivel de alistamiento de los Ejércitos, en detrimento de la seguridad y la defensa de España. Pero la realidad es que los responsables de estas penurias están en el propio Ministerio, y en muchas ocasiones son los mismos que se lamentan con jeremiadas. En los últimos años –más o menos desde el inicio de la crisis en 2008- se ha producido una masiva reducción de recursos del Ministerio a causa de profundos recortes, aunque este departamento no ha sido el más afectado.<sup>1</sup>

¿Cuál es la principal razón de esta parálisis operativa del Ministerio de Defensa?  
¿Cuál es la causa de que “nuestros carros de combate, nuestros aviones de caza y nuestros buques de guerra no [puedan] completar los mínimos anuales de horas de adiestramiento”, de que estemos a punto de cruzar un límite inferior de gasto “por debajo del cual la totalidad del dinero dedicado a la Defensa resulta inútil”?, por decirlo con las palabras del mismo JEMAD<sup>2</sup>. Es decir, ¿quién está poniendo en riesgo la seguridad nacional por haber incurrido en un catálogo de malas prácticas, que abarcan desde fraude hasta abuso, pasando por despilfarro, conflicto de intereses, sobrecostes, etc.? ¿Quién está administrando de forma irresponsable el presupuesto público de Defensa?

---

<sup>1</sup> Para una más completa narrativa, ver Navazo, Bernardo (2013) “Un Ejército envuelto en papel burbuja”, revista Política Exterior, no. Noviembre / Diciembre (Bernardo Navazo es analista de Defensa de la Fundación Alternativas).

<sup>2</sup> Comparecencia del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, almirante García Sánchez, ante la Comisión del mismo nombre el 17 de Abril de 2012.

Responder a estas preguntas no resulta trivial porque de un adecuado diagnóstico –y el subsiguiente tratamiento- depende que podamos como país mantener la seguridad de nuestro país y unas capacidades de Defensa realmente operativas.

Este informe llega a las siguientes conclusiones, todas ellas apoyadas en datos, cifras y documentos o declaraciones oficiales:




















- a- El despilfarro de los PEAs, su sobredimensionamiento, sus sobrecostes y la pésima renegociación con la industria son la causa del colapso financiero del Ministerio de Defensa.
- b- La renegociación con la industria llevada a cabo en 2012 encarece la factura final respecto a lo acordado en 2009. Además, al haberse alargado los plazos y reducido las unidades, cada una de dichas unidades sale, de hecho, más cara tras la renegociación.
- c- El recurso al crédito extraordinario mediante decreto que ha venido empleando el Ministerio en los últimos años para hacer frente al pago de los PEAs es inconstitucional, además de opaco y engañoso. El plan de pagos oficial que ahora se conoce (en el ACM) es la prueba judicial en la que fundamentar esa inconstitucionalidad.
- d- El gasto en los PEAs, aunque se ha reducido algo en 2014 y 2015, se dispara a partir de 2016, provocando el fenómeno del enjorobamiento ya conocido en otros países.
- e- El porcentaje del presupuesto de Defensa que consumirán los PEAs rozará el 20% en 2018, mientras que en 2020 rozará el 30%.

## 1.- Definición. ¿Qué son los PEAs?

Los **Programas Especiales de Armamento** (PEAs) es el término con el que se define a los 19 programas de adquisición de sistemas de armas iniciados, principalmente, entre 1997 y 2006. Merecieron una categoría especial (y un programa presupuestario ad hoc) por la enorme cantidad de recursos movilizados para su realización (lo que llevó a contar con el apoyo vía pre-financiación del Ministerio de Industria) y sus largos periodos de definición, diseño, ejecución y puesta en funcionamiento (más de una década y media, de tal manera que a fecha de hoy aún no se han recepcionado todos).

### Coste de los programas de Defensa

#### ■ LOS 19 PROGRAMAS PRINCIPALES. Datos en millones de euros

Aparato militar	Tipo Programa (unidades.)	Coste
	Avión de combate EF - 2000 (68)	<b>9.254,66</b>
	Avión transporte A - 400 M (27)	<b>4.442,52</b>
	Carro de combate LEOPARDO (235)	<b>2.390,49</b>
	Submarino S-8 o (4)	<b>2.135,54</b>
	Fragata F - 100 (4)	<b>2.006,91</b>
	Helicóptero ataque TIGRE (24)	<b>1.517,27</b>
	Helicóp. transporte NH - 90 (45)	<b>1.260</b>
	Fragata F - 105 (1)	<b>822,99</b>
	Blindados PIZARRO (190)	<b>786,94</b>
	Buque acción BAM (4)	<b>389,93</b>
	Buque estratégico LLX (1)	<b>374,55</b>
	Misil contra carro MISIL CC (260)	<b>364,68</b>
	Misil aire-aire IRIS T (767)	<b>284,93</b>
	Buque aprovisionam. BAC (1)	<b>228,75</b>
	Artillería remolcada OBUS 155/52 (70)	<b>195,99</b>
	Hel. transp. UME COUGAR (4)	<b>76</b>
	Misil aire-tierra TAURUS (43)	<b>60,11</b>
	Comunicaciones UME NODOS CIS (100)	<b>59,65</b>
	Avión contraincendios CL-415 (2)	<b>40,54</b>

Fuente: elaboración propia. EL PAÍS

La magnitud del problema es equivalente al precio final de estos programas: unos 30.000 millones de euros, es decir, del mismo orden que un rescate y medio de Bankia. El primer análisis sistemático de los PEAs se hizo siendo ministra de Defensa Carmen Chacón: el secretario de Estado Constantino Méndez llevó a cabo unos informes que obran en poder del Ministerio, y presentó sus inquietantes conclusiones ante la Comisión de Defensa del Congreso en septiembre de 2011. El actual ministro Pedro Morenés ha llevado a cabo un proceso de renegociación con la industria, llamado “reconducción”, que fue explicado a la Comisión de Defensa el 23 de mayo de 2013, mediante un Power Point de 22 diapositivas. La minuta de ambas comisiones se puede consultar en el Diario de Sesiones y en la página web del Congreso.

Septiembre 2011

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO\\_838.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_838.PDF)

Mayo 2013

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-325.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-325.PDF)

## 2.- La causa del colapso financiero del Ministerio de Defensa

“La principal causa del colapso financiero del Ministerio de Defensa es el advenimiento en 2014 de los pagos comprometidos por los **Programas Especiales de Armamento**”<sup>3</sup>, que obliga al Ministerio de Defensa a cumplir un calendario de pagos que comienza en 2014 y se prolonga durante década y media de muy difícil cumplimiento. Este calendario de pagos consume la parte del león de los recursos del Ministerio y le aboca al colapso: son ya siete los años con operaciones y maniobras al mínimo, no se prevé mejora en el horizonte y, en cambio, sí un agravamiento de la situación por los pagos que se avecinan.

Sabemos del penoso estado en que se encuentran las cuentas del Ministerio de Defensa: los compromisos de pago de este departamento con las industrias del sector a causa del programa modernizador de los sistemas de armas que se inició en 1997 supone hoy un lastre para su funcionamiento normal; dicha factura por los 19 PEA ha sido en alguna ocasión estimada entre 31.000 y 37.000 M €. <sup>4</sup> El que se puedan dar horquillas de esa magnitud y que el Ministerio no haya podido en ocasiones dar cifras precisas de este gasto resulta revelador de la opacidad y frivolidad con que se ha barajado el dinero público en relación a los PEAs.

---

<sup>3</sup> Navazo, Bernardo (2013) “El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”, Fundación Alternativa. Enlace [aquí](#).

<sup>4</sup> Aunque, en realidad, es tan opaco el Ministerio de Defensa que, con la excepción de los tres informes citados, presentados por el anterior Secretario de Estado de Defensa el 21 de Septiembre de 2011 en sede parlamentaria, la información pública disponible brilla por su ausencia.

### 3.- El calendario de pagos de los PEAs

Por la enorme carga política que tiene, el calendario de pagos de los PEAs no es público y nunca lo ha sido. Ese calendario recoge los pagos que debe realizar el Ministerio de Defensa a las industrias del sector y que ha sido el resultado de esa “reconducción”, el Plan Morenés-Argüelles.

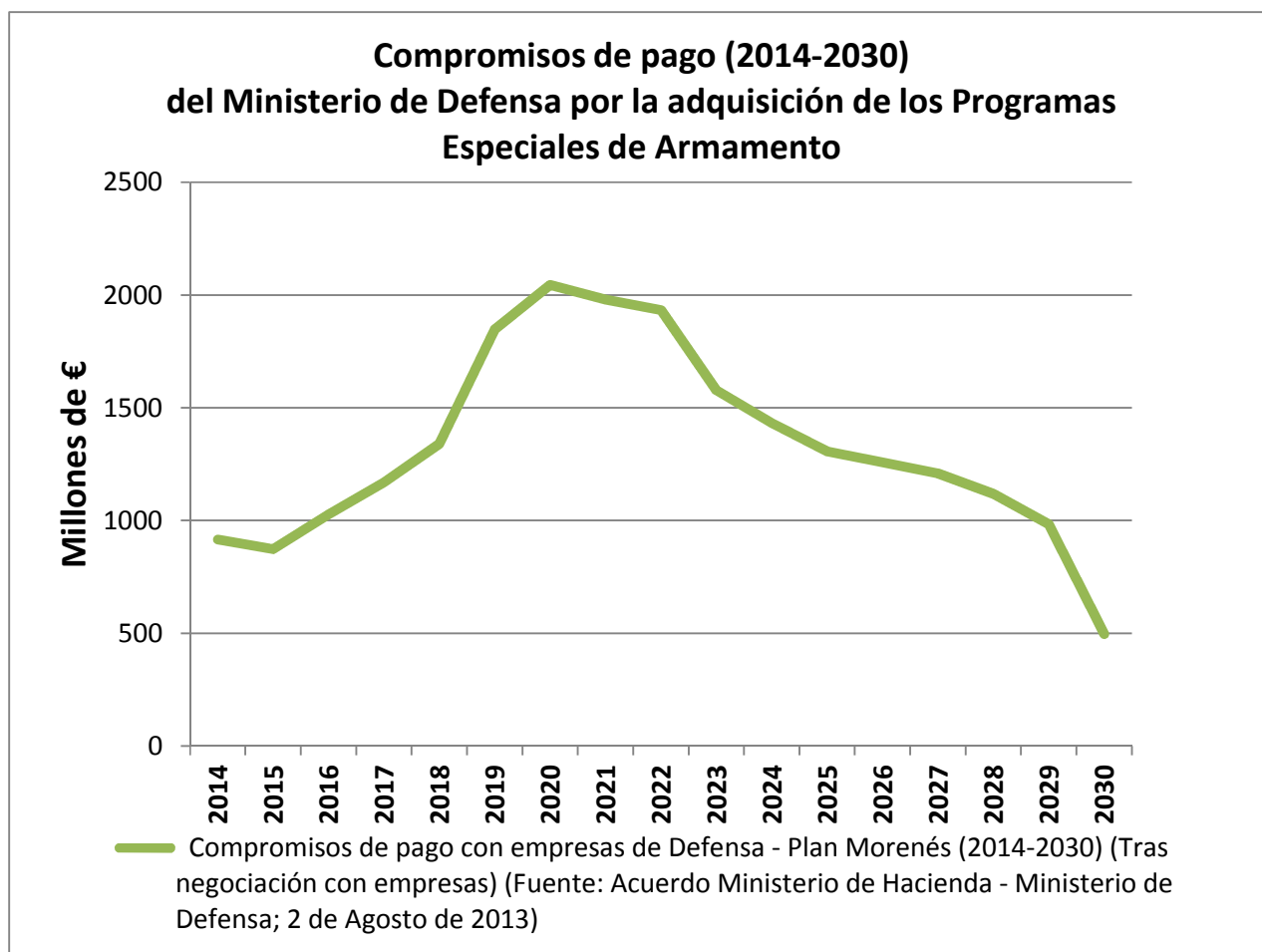
Este plan de pagos del Ministerio significa que el Gobierno admite que los PEAs costarán un total de 29.500 M€, el equivalente al 3% del PIB, o una Bankia y media. Restan por pagar, entre 2014 y 2030, unos 22.500 M€, es decir, un 2,25% del PIB. La necesidad media anual de financiación extra del Ministerio en este periodo (2014-2030) será de 1.320 M€.

Por diversas razones (la enormidad de la cantidad que resta por pagar, la falta de previsión a largo plazo en el momento de la fabricación de estos sistemas de armas, la ilusión financiera que permitió adquirir sistemas sobredimensionados sin cortapisas presupuestarias, el incumplimiento sostenido de los contratos por parte de la industria y el que ésta no haya sido nunca penalizada por el Ministerio, la intuición de la existencia de excesos, procesos turbios y brechas de integridad – entre otros, ejemplos abundantes de puertas giratorias – en el proceso de compra pública, etc.), los PEA y los compromisos de pago por ellos debidos contienen una fuerte carga política. Esto hace que la documentación al respecto sea de muy difícil acceso. Si la administración española es poco transparente en general –rasgo que no ha mejorado con la Ley de Transparencia-, en el caso del Ministerio de Defensa se puede decir que milita en la opacidad.



Ante la existencia de compromisos de pago inasumibles y con la persistencia de la crisis y el control del gasto público al que obliga el estar inmersos en un proceso de déficit excesivo, el Ministerio de Defensa se vio obligado en 2012 a re-negociar los contratos firmados con las empresas del sector (principalmente, Santa Bárbara Sistemas, Navantia y EADS-CASA). De dicha renegociación no se había tenido más noticia que la somera comparecencia de Pedro Argüelles antes mencionada. En ella se deslizó la cifra total por estos programas de 29.500 M €, y pocos detalles más, con absoluto desprecio a los principios de transparencia y buen Gobierno. Por citar sólo un ejemplo, no se informó de qué cantidades se pagarían en los próximos años, cuál había sido el calendario resultante ni el total que restaba por sufragar.

De este modo, había permanecido secreto hasta ahora el acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el de Hacienda en el Consejo de Ministros del 2 de Agosto de 2013(ACM). Este documento es la confirmación oficial de ese calamitoso estado de cosas: se trata del acuerdo por el cual Hacienda reconocía como propios los compromisos de pago adquiridos y aún no satisfechos por el ministerio de Defensa a causa de los PEAs y autorizaba dichos pagos a Defensa por un total de 22.500 M € y según el calendario que queda reflejado en el siguiente gráfico:



Reviste una enorme relevancia el que se haga público este Acuerdo del Consejo de ministros de 2 de agosto de 2013 (ACM). En primer lugar, porque constituye la primera ocasión en que se da a conocer el calendario de compromisos de pago asociados a los PEAs y la cifra total de su factura. En segundo lugar, porque el Gobierno, mediante este ACM, hace suya la autoría de esta planificación al refrendar el calendario que le presentan los Ministerios de Hacienda y de Defensa, acordado por ellos. En tercer lugar, constituye también un hito en la lucha por la transparencia y el Gobierno abierto, además de ser la constatación de que la opacidad siempre perjudica los intereses de los ciudadanos, que son los llamados a abonar estas exorbitantes facturas con sus impuestos.

#### 4.- Algunos significados del calendario de pagos

Ni el Banco de España ni el Banco Central Europeo ni la Comisión Europea tienen conocimiento de la situación presupuestaria del Ministerio de Defensa. ¿Qué consecuencias tendrá cuando lo conozcan? ¿Cómo afecta al déficit público? La situación se hace más compleja al estar España inmersa en un expediente europeo de reducción del déficit excesivo, lo que podría obligar a una ronda extra de recortes.

Ahora bien, más allá del impacto global en las cuentas públicas, el plan de pagos cae como una bomba sobre las propias cuentas de Defensa. Poniendo estos compromisos de gasto en contexto, el Ministerio de Defensa cuenta con un presupuesto (ejecutado) que ronda los 9.000 M €. Eso significa que los pagos anuales por los PEA (que oscilan entre los 1.000 M € y los 2.100 M €) sustraerán entre un 10% y más de un 25% de los recursos (también anuales) del Ministerio, poniendo en peligro el normal funcionamiento del departamento, causando destrozos en el grado de operatividad del Ejército español y en detrimento de la seguridad y defensa del país.<sup>5</sup>

Son numerosas las críticas formuladas a estos programas: la incapacidad del Ministerio de calcular su coste a lo largo del ciclo de vida (lo que ha elevado la factura final considerablemente); la sospecha recurrente de que estos sistemas de

---

<sup>5</sup> Aunque no existen datos públicos sobre la continua disminución del número de entrenamientos militares (horas de vuelo, días de mar) y cómo esto daña la provisión de Seguridad y Defensa del país, sí que alcanzan el debate público declaraciones que lo atestiguan. Por ejemplo, el actual Jefe del Estado Mayor de la Defensa afirmó en 2012: “En este sentido, no cabe duda de que si la situación de ajuste presupuestario se agudiza podríamos perder capacidades esenciales, con lo que se incrementarían los riesgos asumidos en el ámbito de la seguridad.” (Comisión de Defensa del 17 de Abril de 2012, p. 35 y ss.) También ven en ocasiones la luz declaraciones anónimas. Por ejemplo, “No hay dinero ni para el combustible de la artillería del Ejército. Los militares de El Goloso reciben orden de desmontar los obuses de instrucción: a partir de ahora harán footing”, publicado en El Confidencial Digital el 9 de Julio de 2012 (enlace [aquí](#)). Aunque esto es otra historia que merece la pena ser contada en otra ocasión...

armas no responden a las necesidades estratégicas de España; la ingente cantidad de recursos que desvían del presupuesto ministerial en detrimento de necesidades reales de las FFAA, las dudas sobre la integridad de los responsables públicos de estas adquisiciones... Las malas prácticas aparecen por doquier: desde la puerta giratoria hasta el despilfarro, pasando por el fraude, el abuso, la negligencia, el conflicto de intereses. No cabe ninguna duda: la gestión de estos pagos se ha hecho mirando a los intereses de la industria antes que al interés de la nación, incluso cuando algo tan elemental como la seguridad de los ciudadanos está en juego.

## 5.- El plan Morenés, o cómo pagar más por menos

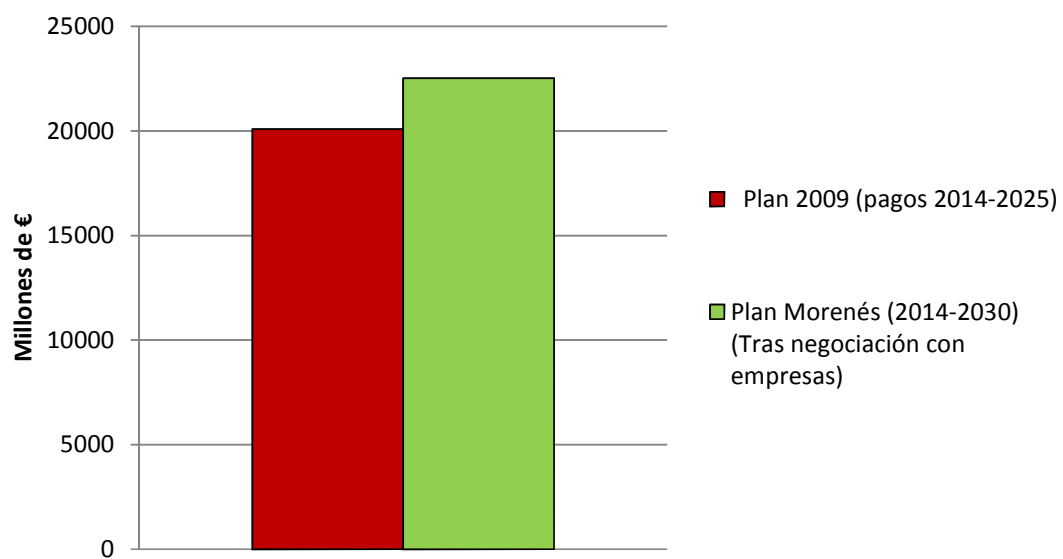
Por la calamitosa situación del Ministerio de Defensa, ya sentida como tal en 2010, 2011 y 2012, se ve éste forzado a renegociar las condiciones de pago con la industria del sector a propósito de los PEA: los grandes pagos por estos programas, cuya fabricación comenzó en el periodo 1996-2004, comenzaban en 2010-2011 para alargarse década y media, justo en los momentos de mayor impacto de la crisis.

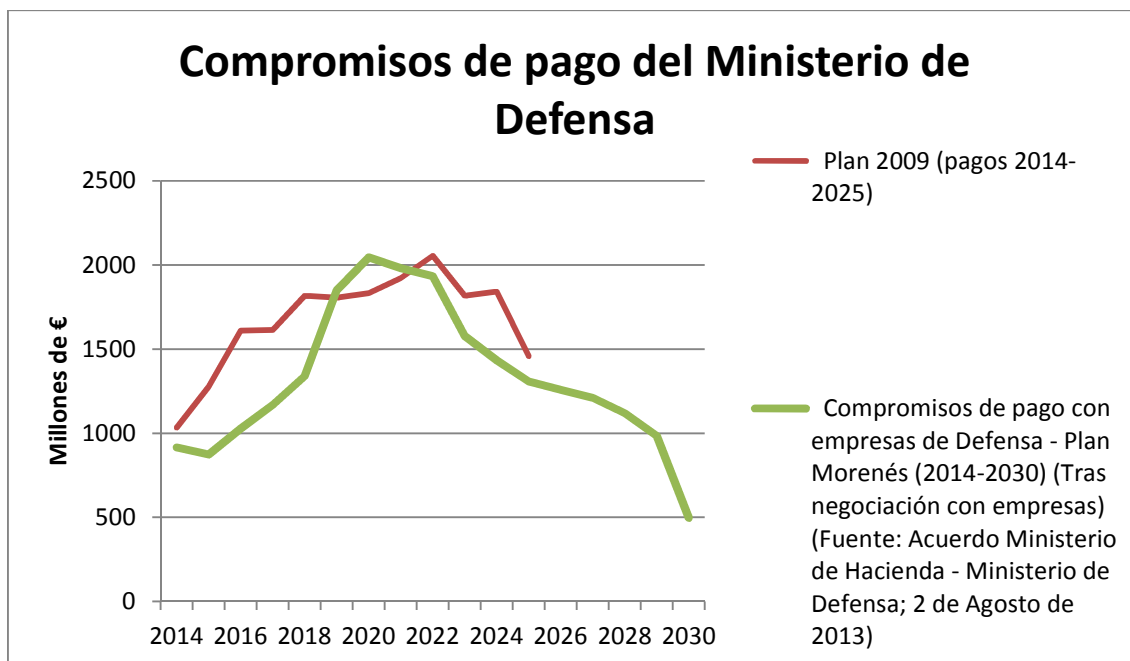
A fines de 2011, el nuevo departamento, liderado por Pedro Morenés y Pedro Argüelles, inicia las conversaciones con la industria, conversaciones que terminan en Abril de 2013. Tras éstas, el Secretario de Estado de Defensa, Pedro Argüelles, comparece ante la Comisión de marras del Congreso de los Diputados el 23 de Mayo de ese año. En esta comparecencia, Argüelles no es preciso ni en cuanto a las cantidades que restan por pagar ni en lo referente a su distribución temporal para los próximos años, limitándose a explicar superficialmente los ajustes realizados en 6 de los 19 PEA. Por otro lado, y en el marco de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, el pasado 7 de Octubre de 2013 Argüelles añade que “las cantidades han sido objeto de una dura negociación durante el año pasado.” Gracias a los datos obtenidos en la publicación del ACM de 2 de Agosto de 2013 (pp. 2 y 3), se puede computar el monto total restante por pagar tras la reconducción de 2013 así como llevar a cabo una comparación con la cantidad que se debería pagar si siguiera vigente el plan anterior.

Los resultados quedan reflejados en los siguientes gráficos:

## Compromisos de pago restantes

(el Ministerio de Defensa deberá pagar a la industria del sector entre 2014 y 2030)





En la antigua planificación, restaban por abonarse 20.000 M € en el período 2014-2025, que pasan a ser, en la nueva planificación, 22.000 M € en un período más extenso, de 2014 a 2030. Este es el típico procedimiento de refinanciación de deuda de una financiera cualquiera que otorga créditos y préstamos personales rápidos y supuestamente cómodos en el corto plazo... que devienen inasumibles en el medio y largo. Huelga decir que no se ha ofrecido ninguna información extra sobre este particular: ¿quién ha financiado esta extensión de los pagos? ¿Lo ha hecho el Instituto de Crédito Oficial? **¿Qué impacto en déficit tiene?**

Así, tras el plan Morenés/Argüelles, que contempla la reducción de unidades, el aplazamiento de las entregas y la renegociación de condiciones, **el coste restante es mayor que el calendario de pago fijado en 2009**. En otras palabras, en contra de lo declarado por el Secretario de Estado el 7 de Octubre de 2013 en sede parlamentaria, y a tenor de los resultados, la reconducción Argüelles / Morenés” sale más cara que el estado anterior de las cosas (Plan 2009). Curiosamente,

Argüelles no dudó en calificar de “dura” su negociación con la industria, pese a que aumenta la factura final.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La cita anterior de Argüelles decía: “las cantidades han sido objeto de una dura negociación durante el año pasado.”



## 6.- El enjorobamiento y el 'funding gap', males compartidos

En el proceso de reconducción / refinanciación de esta deuda / “compromisos de pago” observamos dinámicas que ya se han detectado en otros Ministerios de Defensa de otros países. Por ejemplo, **un proceso de “enjorobamiento”** que incluye los siguientes pasos: en primer lugar, se niega la existencia de un problema de deuda en el Ministerio de Defensa. En segundo lugar, la renegociación da lugar a un aplanamiento de la curva en los primeros años (período 2014-2016) a la par que se asume que un aumento de los recursos a raíz de una mejoría económica (cuya fuente no se explica) permitirá comenzar a sufragar con solvencia los compromisos de pago cuando éstos se disparen (del 2017 en adelante). En tercer lugar, con esta lógica y tras una primera reestructuración, la curva de pago deviene joroba, es decir, se posterga lo que se debe y se le da al problema una patada hacia adelante (“kick the can down the road”, que dicen en el Ministerio británico, o la formación de “la bosse”, la joroba, término acuñado por el Ministerio de Defensa francés). Y en cuarto lugar, cuando la situación es insostenible, una quita/reestructuración realista de los compromisos de pago con las industrias del sector se lleva a cabo.

Podríamos también aplicar a esta situación del Ministerio de Defensa el concepto de “funding gap”, es decir, la existencia de un desfase entre los ingresos corrientes del departamento y los gastos a los que se ha comprometido en los próximos años. Esta terminología, que se emplea a menudo en los casos del Pentágono o del Ministerio de Defensa británico, tiene pues perfecta utilidad en el caso español, con un “funding gap” anual medio (o necesidad de ingresos extra) según el Plan

Morenés/Argüelles de 1.320 M €. (Como veremos más adelante, esos ingresos extra se han conseguido hasta ahora vía la promulgación de reales decretos-ley.)

## 7.- Consecuencias de la opacidad

Los autores del informe afirmamos que el monto total de los compromisos de pago tras la renegociación Morenés/Argüelles ha aumentado. Esta es la conclusión inequívoca cuando se comparan fuentes idénticas: es decir, el ACM de 2013 con respecto a la anterior previsión pública hecha en 2009. Por eso estamos en condiciones de afirmar que “se encarece la factura restante de los PEA”.

Sin embargo, no sabemos si los PEAs en su conjunto, son más caros o más baratos, porque los detalles de las negociaciones no han sido ni tan siquiera esbozados ante la opinión pública por el Ministerio. Revisten enorme interés las dos citas siguientes:

*“Los programas se han puesto en marcha en años distintos, con número de unidades diferentes, algunos tienen un componente internacional y otros meramente nacional, unos programas incluían sostenimiento desde el principio, a otros se les añadió posteriormente y otros no lo incluían en absoluto.”<sup>7</sup>*

*“La reconducción incluye cuestiones antes a veces ignoradas: la inclusión de equipos de misión, sistemas de apoyo logístico y el soporte durante el ciclo de vida, aspectos que son los que permiten a las FF.AA. tener material plenamente operativo.”<sup>8</sup>*

La opacidad del Ministerio de Defensa es de tal calibre que no sólo nos ha llevado a esta situación de sobre-endeudamiento sino que no somos ni tan siquiera capaces

---

<sup>7</sup> Comparecencia del actual Secretario de Estado de Defensa, Pedro Argüelles, en la Comisión de Defensa el 23 de Mayo de 2013.

<sup>8</sup> Id.

de saber qué diantres estamos comprando, qué cromos se están intercambiando, qué incluyen y qué no incluyen los PEAs, etc.

## 8.- Medios de pago: el decreto resulta inconstitucional

En años anteriores, los recursos destinados a sufragar la adquisición de los PEA no se han incluido de manera ordinaria en el presupuesto de Defensa sino que se han añadido a lo largo del año fiscal mediante **la utilización de reales decretos-ley**. La costumbre ha sido infradotar de recursos el epígrafe del presupuesto del Ministerio de Defensa encargado de sufragar estos PEA (el subprograma presupuestario 122.B) con unos 4 M € en 2012, 2013 y 2014, siempre a sabiendas de que dicha cantidad era irrisoria y no reflejaba las necesidades presupuestarias reales. A continuación, y en mitad del año fiscal (en septiembre en 2012, en agosto en 2013), se procedía por parte del Gobierno a la aprobación de un Real Decreto-Ley que dotaba al Ministerio de Defensa de nuevos créditos presupuestarios por valor de 900 M € - 1.700 M €, aumentando el presupuesto de Defensa en un 10 % - 18 % de un plumazo.

Así ha ocurrido, por ejemplo, en 2012 (Real Decreto-Ley 26/2012 por el que se aprueban recursos extraordinarios de 1.782 M € para el Ministerio de Defensa) y en 2013 (Real Decreto-Ley 10/2013 por el que se conceden créditos extraordinarios por valor de 877,3 M€ al Ministerio de Defensa). Por razones que veremos enseguida, el empleo de esta fórmula legislativa expedita es inconstitucional.

El Real Decreto-Ley ha sido el procedimiento elegido para aumentar los fondos del Ministerio de Defensa pues su rápida tramitación (una única votación en el Congreso de los Diputados) minimiza la exposición pública de esta cuestión, muy controvertida en el actual contexto económico español de consolidación del gasto público y recortes.

Lo precedente hace prever que, a lo largo de este 2014, el Ministerio de Defensa solicitará al Consejo de Ministros un aumento de su presupuesto por la cantidad de 915 M € para el pago de sus compromisos para con los PEA en 2014 (ver ACM, p. 3). Se barrunta que dicha petición y la posterior aprobación parlamentaria del Real Decreto-Ley puede tener lugar en la reunión de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados a fines de Julio.

De manera ligera, ¿por qué son inconstitucionales los decretos-ley que aumentan los recursos del Ministerio de Defensa destinados a pagos de los PEA?

En lo que aquí nos interesa, la Constitución permite al Gobierno, en su art. 86, dictar decretos-leyes sólo “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”. Es decir, para su promulgación debe existir un “presupuesto habilitante”, una verdadera situación de “extraordinaria y urgente necesidad”.

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

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

Basándonos en dicha jurisprudencia constitucional, estos son los tres argumentos por los que no existiría “presupuesto habilitante” para dictar un real decreto-ley que sufrague los PEA.

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

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

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

En suma, que son muchas y muy similares las analogías de esta situación con la de otros RDLs declarados inconstitucionales. (De hecho, la lista de argumentos anterior no es exhaustiva) Ergo la tramitación de los pagos de los PEA vía RDL es claramente inconstitucional.

Son muchos los portavoces parlamentarios que han destacado el carácter previsible y previsto de este pago, y que han acusado al Gobierno de aprobar un real-decreto a todas luces institucional.

Las consecuencias que esta forma de pagar los PEA sea inconstitucional son:

- Que el Gobierno deberá emplear el procedimiento legislativo ordinario (Proyecto de Ley, por trámite o no de urgencia) para aumentar el presupuesto de Defensa en 2014, lo que implicará un debate más articulado en Congreso y Senado y una mayor atención mediática (y oposición pública en el contexto de recortes y contención del gasto). Imaginemos, por ejemplo, el titular “el Gobierno aumenta un 15 % el presupuesto de Defensa al tiempo que reduce en Ley de Dependencia”.



- Que si bien ningún grupo minoritario (CiU, IU, UPyD, PNV) puede ahora presentar un recurso de inconstitucionalidad a esa utilización del real decreto-ley (no suman los 50 diputados mínimos para así hacerlo) esta situación cambiará en 2015, lo que arroja grandes dudas sobre la sostenibilidad económica del Ministerio de Defensa en el medio plazo.
- Lo anterior implicaría que en 2016 se deban presentar presupuestos iniciales de Defensa un 30 % superiores a la media de los últimos diez años, lo que no será un plato de buen gusto para la opinión pública.

## 9.- ¿Qué hacer?

La situación es endiablada, pero existen varias medidas que, puestas en marcha con carácter inmediato reducirían la sangría que los PEAs y su pésima gestión supone para las cuentas públicas.

Estas medidas deberían girar en torno a tres ejes:

A.- Descartar con carácter inmediato e irrevocable la posibilidad de seguir pagando mediante un real decreto-ley inconstitucional futuras facturas. La pérdida de mayoría absoluta prevista para las elecciones del año que viene significa que si 50 diputados del próximo parlamento acordaran recurrir ese decreto al Tribunal Constitucional, éste muy probablemente tiraría por tierra los pagos de estos años y trasladaría una enorme incertidumbre a la industria nacional e internacional. Esto perjudicaría de manera evidente el interés y el prestigio de España como buen pagador internacional.

B.- Encargar una auditoría seria, rigurosa y profunda de los PEAs que permita conocer con rapidez la situación real de los 19 programas y sus pagos. En concreto, esa auditoría debería contener al menos los siguientes aspectos:

- a. La utilidad real de los 19 programas en relación con las amenazas y los riesgos existentes para la Defensa española.
- b. La cantidad (total o parcial) de los Programas recepcionados y los que no lo han sido.
- c. La vigencia o denuncia de los distintos contratos con la industria.
- d. El coste de cada programa y el plan de pagos de cada programa.

- e. Los calendarios de devolución de los préstamos que el Ministerio de Industria concedió a las empresas encargadas de la producción de cada PEA.
- f. Los calendarios de entrega de cada programa y el calendario de imputación de déficit correspondiente.

Esta auditoría, con todos los detalles de los 19 PEAs, debería ser dada a conocer a la opinión pública en todos sus extremos, para eliminar cualquier sospecha de corrupción en lo relativo a la adquisición de los programas.

C.- Renegociar urgentemente con la industria los pagos de los PEAs, de forma similar a cómo se ha hecho en otros países (Alemania, por ejemplo), de manera que la factura sea asumible por el Estado y que su pago no ponga en riesgo la seguridad nacional.