



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

4 de diciembre de 2020

Núm. 134-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000106 Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Presentada por el Grupo Parlamentario VOX.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario VOX.

Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de noviembre de 2020.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Don Iván Espinosa de los Monteros y de Simón, doña Macarena Olona Choclán, don Agustín Rosety Fernández de Castro, don Manuel Mestre Barea y don Alberto Asarta Cuevas, en sus condiciones de Portavoz y de Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario VOX (GPVOX), respectivamente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 124 y siguientes, en relación con el artículo 131, del Reglamento de la Cámara, formulan la siguiente Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, para su debate en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de noviembre de 2020.—**Agustín Rosety Fernández de Castro, Manuel Mestre Barea y Alberto Asarta Cuevas**, Diputados.—**Iván Espinosa de los Monteros de Simón y Macarena Olona Choclán**, Portavoces del Grupo Parlamentario VOX.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 134-1

4 de diciembre de 2020

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 5/2005, DE 17 DE NOVIEMBRE, DE LA DEFENSA NACIONAL

Exposición de motivos

I

La Defensa Nacional tiene por finalidad esencial contribuir a la Seguridad Nacional mediante la preparación permanente y el empleo de las Fuerzas Armadas para proteger los intereses de la Nación frente a todo riesgo y amenaza. A las capacidades militares de las que ha de dotarse el Estado para defender sus intereses soberanos, se une la política de alianzas. Ninguna potencia está en disposición de defenderse por sí sola frente a todo riesgo o amenaza, pero también es cierto que la falta de capacidad militar no asegura los intereses vitales en cualquier circunstancia, ni concita un verdadero compromiso de defensa mutua con los aliados.

España no puede renunciar a ser un actor estratégico, entendiendo como tal un Estado capaz de influir sustancialmente en su entorno geopolítico. Para ello, debe satisfacer las necesidades de sus Ejércitos y de su Armada, no solo por cumplir sus compromisos internacionales, sino sobre todo por defender su interés nacional. Son las capacidades de disuasión y respuesta militar las que permiten poner en valor la posición geoestratégica de España en la concertación recíproca de intereses con sus aliados. En sentido opuesto, las carencias y deficiencias militares merman la libertad de acción internacional y el prestigio de la nación, como ha sucedido en diversos momentos de la Historia, en particular de la historia contemporánea.

La talla estratégica de un país viene dada por sus recursos demográficos, tecnológicos e industriales, los cuales condicionan la entidad y calidad de sus Fuerzas Armadas. El esfuerzo de defensa representa la parte de aquellos recursos que se dedican a su preparación y actividad. Como la obtención de los mismos supone un coste y, por tanto, puede cuantificarse, el esfuerzo de defensa se mide en términos de porcentaje del PIB. En consecuencia, esa ratio constituye un exponente de la resolución del Estado en su acción exterior e influye significativamente en su percepción internacional como sujeto estratégico creíble, predecible y fiable como aliado.

Como frontera sur de Europa y en un entorno geopolítico marítimo-continental, España tiene un problema estratégico singular, consecuencia de sus territorios insulares y de sus plazas en la costa Norte de África —intereses vitales muy expuestos—; de su presencia en el Estrecho de Gibraltar, un paso de importancia global, de su acusada dependencia energética —en particular de la importación de gas— de una región muy inestable como es el Norte de África; de los riesgos derivados del vacío estratégico del Sahel, santuario del terrorismo islamista y de constituir, por último, el paso natural de la migración irregular entre África a Europa, la frontera con mayor desigualdad de desarrollo económico del planeta.

De este breve examen se deducen algunas consecuencias. Para desarrollar una estrategia de seguridad eficaz, conforme con sus intereses críticos en la Frontera Sur de Europa, España debe controlar el Estrecho y sus accesos, afianzar su superioridad militar en la región y cooperar con las naciones vecinas del Norte de África en el mantenimiento de la estabilidad. El desarrollo de las capacidades militares necesarias para ello tiene un coste financiero que, como se verá, es inalcanzable con su menguado esfuerzo de defensa.

II

En materia de Defensa, España viene arrastrando ciertos prejuicios que impiden proporcionar al país un nivel de seguridad adecuado. Según datos de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), el esfuerzo de defensa español no ha dejado de reducirse desde 1988. La crisis de 2007 agudizó esta tendencia a la baja, llegándose a formular como criterio básico en la Directiva de Defensa Nacional de 2012, aún vigente. No obstante, en la Cumbre de la OTAN de 2014, en Gales, España adquirió el compromiso, junto con sus aliados, de elevar su esfuerzo de defensa hasta alcanzar un 2 % del PIB, un promedio que las naciones estimaron apropiado, practicable y aceptable. Este compromiso, cuyo cumplimiento no ha dejado de ser enfatizado por Estados Unidos, no solo ha sido incumplido por España, sino que los presupuestos han continuado en la misma senda descendente.

En un entorno estratégico como el de España, dominado por la aparición de potencias regionales emergentes, por la incertidumbre y la volatilidad, llama la atención que los sucesivos Gobiernos de la

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Nación hayan seguido sin dotar al Ministerio de Defensa de una financiación suficiente, agravando hasta el extremo la insuficiencia financiera en la que se debaten las Fuerzas Armadas. Según el último informe de la OTAN, publicado en noviembre de 2019, el proyecto de presupuesto de defensa de España para 2019 asciende a 11.505 millones de euros, cifra ligeramente superior a la del ejercicio anterior (10.896 millones), que no obstante representa el mismo esfuerzo de defensa, un 0,92% del PIB. Este dato la sitúa en el penúltimo lugar de la escala comparativa entre los aliados, muy lejos del compromiso contraído. Forzoso es reconocer que la credibilidad de España como actor estratégico en tales condiciones puede ser cuestionada, lo que no augura nada bueno para sus intereses.

Una simple comparación con dos naciones —Polonia e Italia— de talla estratégica en alguna medida cercana a la de España, permite ilustrar los conceptos anteriormente expuestos. Se toman como los datos publicados por la OTAN, estando las magnitudes financieras expresadas en dólares. Con un presupuesto de defensa de 11.902 M \$, Polonia tiene unos efectivos de 118.500 militares y una Fuerza compuesta por 13 brigadas, 13 buques (escoltas y submarinos) y 156 aviones de combate. En cuanto a Italia, su presupuesto es de 24.482 M \$, con unos efectivos de 178.100 militares para una Fuerza de 11 brigadas, 55 buques (portaaviones, escoltas, submarinos y anfibios) y 316 aviones. En el caso de España, su presupuesto es de 13.156 \$, sus efectivos son de 121.000 militares y su Fuerza cuenta con 11 brigadas, 24 buques mayores y 155 aviones.

Polonia es un país implantado territorialmente en Europa del Este y, como tal, expuesto a las tensiones que caracterizan a esta región extrema del Área OTAN. El PIB de Polonia es considerablemente inferior al de España pero, responsablemente, el Gobierno polaco ha asumido un esfuerzo de defensa del 2,1%, lo cual le permite dotar a sus Fuerzas Armadas de unos recursos financieros casi equivalentes a los destinados por España a la misma finalidad, cuando, por tratarse de una nación continental, su Marina es muy inferior en entidad y calidad a la Armada Española.

La comparación es aún más reveladora en el caso de Italia, una nación marítima con una posición geopolítica similar a la de España en el sur de Europa y expuesta a similares riesgos. Al contrario que en la comparación anterior, Italia tiene un PIB bastante superior al de España y, aunque con un 1,22% del PIB, su esfuerzo de defensa se encuentre lejos del acordado en Gales, el montante total de su presupuesto de Defensa representa casi el doble del español. Si bien la entidad de las Fuerzas terrestres de ambos países es equivalente, las aéreas y navales de España se reducen a la mitad de las de Italia, cuando las responsabilidades de defensa de una y otra son semejantes. Aproximar siquiera la posición de ambas naciones, como es razonable, no tiene otra salida que elevar nuestro esfuerzo de defensa.

III

Examinemos la situación con mayor detalle en el campo de los recursos humanos, de las inversiones y de la tecnología. De los 13.156 M \$ que figuran en el proyecto de presupuestos español, la mayor parte, un 60,8%, se dedica a los gastos de personal, cuando la media de la OTAN se sitúa en un 50,32%, aún algo por encima de lo considerado óptimo. En comparación con las dos naciones indicadas, el desequilibrio es aún mayor en Italia, con una participación del 65,66%, mientras que en Polonia se reduce a un ajustado 47,48%. En el caso de Italia, debemos tener en cuenta, no obstante, los valores absolutos; es decir, a causa de la magnitud del PIB italiano y de su esfuerzo de defensa, el 34,34% dedicado a otros gastos, en particular a las inversiones, es de 8.407 M \$; en el caso de España apenas quedan 5.157 M \$, para cubrir las necesidades logísticas de una Fuerza de entidad inferior, sí, aunque no en la misma proporción en que son inferiores los recursos. Pero si se mira a Polonia, el crédito remanente para sostenimiento es de 7.441 M \$, casi al mismo nivel de Italia y muy por encima de España, para una entidad de fuerzas inferior a la de nuestro país, teniendo en cuenta el menor desarrollo naval.

Lejos de poner de relieve la importancia del factor humano dentro de las Fuerzas Armadas, la distribución de créditos en las cuentas españolas solo significa que los gastos de personal son rígidos a la baja. No obstante lo anterior, la cuestión es que, de una parte, los efectivos son ya muy someros, no pudiendo reducirse, y, de otra, las necesidades de los militares y sus familias no están adecuadamente cubiertas. En particular, los militares de tropa están sujetos a una precariedad profesional que no tiene parangón en el campo laboral y, en general, sus retribuciones, como también las de los cuadros de mando, están entre las más bajas de la función pública. Corregir esta situación que, tarde o temprano, incidirá en los resultados del reclutamiento en un momento en que la tecnología exige calidad profesional, elevaría de tal manera el peso de los costes de personal en el presupuesto, que serían impracticables las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

inversiones. Así pues, hay que aumentar el esfuerzo de defensa porque, si no se hace, será imposible racionalizar el gasto militar.

En cuanto se refiere a armamento y material, a pesar de un escueto aumento en el capítulo 6 (inversiones), el proyecto de presupuesto de Defensa para 2019 no resuelve las incógnitas que se ciernen sobre él, habiendo buenos motivos para cuestionar estas cuentas. En efecto, a los programas especiales de modernización (partida 122B), se destinan 2.164 millones de euros, la misma cantidad aplicada en los Presupuestos Generales de 2018. Ello supone una reducción en términos porcentuales, ya que el crecimiento de la economía (2%) no se ha visto acompañado por un crecimiento en esta partida. En consecuencia, lo que se catalogó como «la apertura de un nuevo ciclo inversor» ha quedado en palabras.

La obtención de nuevos sistemas de armas se gestiona mediante los Programas Especiales de Armamento (PEA), que fueron ideados para evitar el cortoplacismo en una materia tan sensible como la defensa, a la vez que se maquillaba políticamente la inversión en Defensa. En efecto, mediante esta técnica presupuestaria, se organizaron programas plurianuales, financiados con anticipos a cargo del ramo de Industria con vistas a la obtención de grandes proyectos llamados a convertirse en la espina dorsal de las Fuerzas Armadas. Esta financiación cubría asimismo el I+D del sector industrial. No obstante, los anticipos debían ser reembolsados por Defensa, sin garantía alguna de que se generasen nuevos créditos con cargo al mismo recurso.

Esta rigidez supone que, con unos presupuestos menguantes estancados en niveles muy bajos, la devolución de los anticipos de industria y los compromisos adquiridos con los aliados de invertir un 20% del presupuesto en nuevos sistemas dejen muy escaso margen para gastos de mantenimiento de material, que también se imputan a inversiones. Como consecuencia, las partidas dedicadas a atenciones al material se han venido reduciendo en los últimos años a una quinta parte. El efecto de tan drásticas minoraciones sobre la eficacia operativa es inaceptable, como también lo es sobre la seguridad del personal. La gravedad de esta situación se ha podido poner trágicamente de manifiesto en los sucesivos accidentes aéreos acaecidos en los últimos meses. Otro tanto cabe decir sobre la insuficiencia de recursos para mantener en niveles cuantitativos y cualitativos siquiera aceptables las reservas de guerra de repuestos, municiones y combustibles.

La insuficiencia de los créditos dedicados a inversión y mantenimiento tiene aún otra consecuencia particularmente delicada en los tiempos que corren, como es la dificultad de seguir el ritmo impuesto por la acelerada evolución tecnológica, porque una parte sustancial de las inversiones debe dedicarse a los pagos pendientes de los PEA de la década pasada. Así, el capítulo 6 del Presupuesto sufrió una reducción real del 80% entre los años 2013 y 2016. Por lo tanto, y pese a constituir la herramienta que ha permitido a España superar la desventaja tecnológica de la que partía, aquellos créditos se han convertido en un enorme pasivo dentro del presupuesto de Defensa. En este estado de cosas, no hay manera de planificar objetivos tecnológicos, basados en contratos de I+D que den valor a nuestra industria del sector, así como proyectos de obtención atractivos para el mercado exterior.

IV

Así pues, debe concluirse:

1. El esfuerzo de defensa actualmente realizado por España es insuficiente para generar y sostener unas Fuerzas Armadas capaces de proteger y defender los intereses vitales de la nación, cooperar como miembro valioso de la OTAN y de la UE en la seguridad y estabilidad de la Frontera Sur de Europa —en particular frente al auge del terrorismo yihadista— y afirmar, en consecuencia, la posición internacional de nuestro país como actor estratégico.

2. Un esfuerzo de defensa como el actual, tan extraordinaria y constantemente bajo en relación con la entidad de la Fuerza, impide racionalizar el gasto militar a causa de la necesidad de mantener el presupuesto, e incluso de elevarlo, en costes de personal, puesto que, siendo así, no quedan recursos suficientes para la obtención de nuevos sistemas ni para el sostenimiento de las capacidades existentes.

3. El escaso margen presupuestario remanente para inversiones y la incertidumbre de que la situación pueda mejorar en el futuro son factores demoledores para la Defensa bajo una triple perspectiva: destrucción de capacidades, por no ser posible reemplazar los sistemas al término de su ciclo de vida, obsolescencia tecnológica, a causa de la imposibilidad de seguir el ritmo evolutivo de la tecnología de base por falta de financiación de I+D y de expectativas industriales y, por último, ineficiencia logística, por falta de recursos para financiar el sostenimiento y las reservas.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

3. La insuficiencia extrema de financiación que afecta a las Fuerzas Armadas de España es causa no solo de ineficacia e ineficiencia, sino de riesgos para el personal militar, inaceptables por no derivarse de los avatares propios del combate. Tales riesgos, que con frecuencia se hacen realidad en accidentes de diverso orden, lesionan gravemente el derecho a la vida y a la integridad física de los militares, sin que su entrega al servicio, hasta el punto de ofrecer el sacrificio de su vida por la Patria, sirva en caso alguno de justificación, sino de imputación moral, a quienes consientan semejante negligencia.

En suma, puede afirmarse que, con un esfuerzo de defensa que ha caído a menos de la mitad del comprometido con sus aliados y sin determinación de un horizonte financiero estable, España se encuentra en una disyuntiva: sacrificar el desarrollo y entidad de la Fuerza o asumir su obsolescencia y alistamiento. En ambos casos, los intereses nacionales quedarían expuestos por ineficacia de la Defensa.

En virtud de cuanto se ha expuesto, el Grupo Parlamentario VOX, presenta la siguiente Proposición de Ley

Artículo primero. Introducción de una disposición adicional primera en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, se introducirá al articulado con la siguiente redacción:

«Disposición adicional primera. Financiación.

1. El Gobierno de la Nación destinará a la Defensa Nacional, en los Presupuestos Generales del Estado, una cuantía económica anual no inferior al dos por ciento del producto interior bruto.

2. La dotación económica establecida en el apartado anterior se entenderá referida al ejercicio presupuestario inmediatamente posterior a la entrada en vigor de esta Ley y ejercicios siguientes».

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4.^a y 14.^a de la Constitución.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».