



MINISTERIO DE DEFENSA

Comparecencia del jefe de Estado Mayor de la Defensa en la Comisión de Defensa para informar sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Madrid, 28 de octubre de 2021

-SOLO ES VÁLIDO EL DISCURSO PRONUNCIADO-



Muchas gracias señor Presidente.

Señorías, es para mí un gran honor comparecer por primera vez ante esta Comisión en el Congreso de los Diputados para, después de las exposiciones de la Secretaria de Estado de Defensa y la Subsecretaria de Defensa, exponer mi visión del proyecto de presupuestos de 2022 desde la perspectiva del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como responsable de la determinación de las capacidades necesarias para las FAS y su eficacia operativa. En esta comparecencia también les expondré las razones por las que necesitamos disponer de una financiación adecuada y previsible para dotar y sostener a nuestras Fuerzas Armadas con unas capacidades suficientes que proporcionen la necesaria disuasión, y cómo empleamos los recursos que ponen a nuestra disposición, especialmente en el escenario económico en el que nos encontramos.

En primer lugar, considero fundamental comenzar haciendo referencia a dos documentos que nos proporcionan las pautas para el ejercicio de la Defensa Nacional, en el momento actual. Me refiero a la Directiva de Defensa Nacional y a la Directiva de Política de Defensa de 2020, pues en ellos se establece el escenario estratégico, la visión y las directrices de actuación formuladas por el Presidente del Gobierno y la Ministra de Defensa.

Las directrices recibidas se traducen en la definición de la correspondiente Estrategia Militar acorde con ellas, que forma parte del Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas, del que precisamente hace dos semanas firmé una nueva versión en el marco del nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa.

Los cometidos recogidos en este concepto de empleo son llevados a cabo por la Fuerza Conjunta, que como saben es la totalidad de las fuerzas y el instrumento por el que actúan las Fuerzas Armadas, todos los días del año, las 24 horas del día, en las misiones permanentes de presencia, vigilancia y control de los espacios de soberanía e interés nacional, en los despliegues en el exterior o mediante la contribución a la acción del Estado. Es la Fuerza que se encuentra preparada para actuar y responder cuando es necesario, y el principal elemento de la disuasión ante las amenazas a nuestros intereses. Es por ello por lo que se puede afirmar que la Fuerza Conjunta y su empleo son la razón de ser de las Fuerzas Armadas y, por consiguiente, mi mayor prioridad.

Para poder desempeñar nuestros cometidos, debemos analizar constantemente las capacidades y sistemas que necesitamos, así como su sostenimiento.

En este sentido, la Fuerza Conjunta debe ser capaz de hacer frente con garantías a los posibles escenarios de actuación, por lo que debe ser **viable, equilibrada, y sostenible**¹:

¹ Esta idea ya fue expuesta por el anterior JEMAD en la comparecencia del año pasado.



- **Viable** implica que tiene que diseñarse con sensatez y rigor, dentro de las posibilidades reales de los recursos de personal y presupuestario disponibles.
- **Equilibrada**, porque la fuerza conjunta se compone de una cadena de capacidades y sistemas en la que no puede faltar ningún eslabón o tener algunos con un grado de fragilidad que los haga ineficaces; ya que, ello haría inoperante a toda la cadena y, por supuesto, debe configurarse de acuerdo con las necesidades propias del entorno operativo del s XXI; y finalmente,
- **Sostenible** porque de nada nos sirve obtener unas capacidades con sus correspondientes sistemas de armas acordes con las necesidades de la Defensa nacional, si luego no podemos emplearlas porque no se dispone de los recursos necesarios para su preparación y sostenimiento, en las condiciones que tales capacidades requieren.

Evidentemente, el diseño de nuestras Fuerzas Armadas debe responder y adaptarse, tanto al escenario del presente, como a los exigentes entornos operativos que se prevén a medio y largo plazo.

La Directiva de Defensa Nacional de 2020 indica que la credibilidad de nuestra Defensa Nacional, base de la disuasión y condición indispensable para una integración y multilateralismo eficaz, se fundamenta en la disponibilidad y capacidades que garanticen un nivel razonable de defensa autónoma y que permitan ejercer un grado de influencia fuera de nuestras fronteras proporcional al peso e intereses de España como país.

Esto implica que además de una defensa autónoma, basada en una superioridad tecnológica suficiente, nuestras Fuerzas Armadas deben estar a la altura de nuestro compromiso e importancia en el seno de las Organizaciones Internacionales de las que España forma parte, especialmente la UE y la OTAN, lo que, a su vez, demanda mantenerlas actualizadas, para poder ser interoperables con nuestros aliados. Por otro lado, también es importante tener en cuenta nuestro privilegiado enclave geoestratégico, tanto desde el punto de vista nacional, como del europeo y en el marco de la Alianza Atlántica, a lo que hay que sumar nuestra configuración geográfica con una península y dos archipiélagos, además del resto de los territorios extra-peninsulares. Sin duda, este enclave nos proporciona ventajas estratégicas, pero también exige un importante esfuerzo en seguridad y defensa.

Desde el ámbito internacional, además, estamos actualmente en proceso de revisión² del cumplimiento de las capacidades asignadas a España dentro del Ciclo de Planeamiento OTAN. Se trata de un proceso que, derivado de las necesidades del dinámico y demandante entorno estratégico, conlleva un nivel de compromiso muy elevado por parte de las naciones que forman parte de la Alianza Atlántica. Los altos niveles de preparación y adiestramiento, junto con los muy reducidos periodos de preaviso para ser empleados,

² El paso 5 del NDPP no finaliza hasta la publicación del *Suitable and Risk Assessment*, o más particularmente para España, hasta después de la bilateral, prevista los días 17 y 18 de marzo 2022.



son demandas muy exigentes para las capacidades que aportamos.

En resumen, nuestras Fuerzas Armadas deben mantener una adecuada capacidad de combate y disponibilidad que haga creíble la necesaria disuasión y, llegado el caso, una efectiva capacidad de respuesta ante amenazas a nuestros espacios de soberanía, a nuestros intereses, o en defensa de nuestros socios y aliados.

En relación con el **escenario operativo**, donde actúan y actuarán las FAS, éste se caracteriza por ser incierto, volátil y en continua evolución. Factores clave como la transformación digital en general y la digitalización del campo de batalla en particular, la hiperconectividad, el ciberespacio y el espacio exterior, la gestión de la información y la desinformación, y la superioridad en los procesos de toma de decisiones, están ya transformando las operaciones actuales y nos encaminan hacia las conocidas como operaciones multidominio, en las que las acciones buscan producir efectos indistintamente, e incluso simultáneamente, tanto en los tradicionales ámbitos físicos como en otros nuevos dominios como son el ciberespacio, el espacio ultraterrestre y el ámbito cognitivo de las personas.

La naturaleza cada vez más cambiante del entorno se ve potenciada con la aparición de las denominadas tecnologías emergentes y disruptivas, en el marco de la conocida como cuarta revolución industrial, que ya es una realidad. Me refiero, al 5G, la inteligencia artificial, el dato, la nube y el resto de tecnologías que, presentan tanto oportunidades, como desafíos y riesgos nuevos a nuestra actuación.

Por todo ello, se requieren capacidades resilientes, interoperables y, sin duda, avanzadas tecnológicamente, para poder acometer las amenazas que de estos retos se deriven. Sin embargo, no se trata de sustituir las capacidades actuales por un nuevo modelo centrado en las nuevas tecnologías, sino de sostener y modernizar las capacidades convencionales y al mismo tiempo añadir los elementos necesarios para mantener la ventaja tecnológica, orientada principalmente a la consecución de la superioridad en el enfrentamiento y cognitiva, proporcionando además una mayor agilidad en los ciclos de decisión y ejecución.

A la hora de hablar de las misiones que realizan las FAS, haré un breve repaso del esfuerzo operativo que estamos llevando a cabo. Para ello, seguiré un esquema basado en las tres líneas estratégicas de actuación recogidas en el nuevo concepto de empleo que les he mencionado anteriormente:

En primer lugar, la Disuasión y Defensa, con su doble vertiente: nacional e internacional. Desde el punto de vista nacional, la disuasión se ejerce, entre otras cosas, mediante el desarrollo de las operaciones permanentes de presencia y vigilancia y control de los espacios terrestres, marítimos, y aéreo para garantizar la credibilidad de la Defensa Nacional y hacer efectivo el ejercicio de nuestra soberanía en dichos espacios. En estas operaciones de carácter permanente hay asignados alrededor de 12.000 militares, lo que supone un esfuerzo más que notable para nuestras Fuerzas Armadas.



España contribuye, a su vez, de manera solidaria a la Disuasión y Defensa Colectiva, junto con el resto de nuestros Aliados en la OTAN, mediante el despliegue de un subgrupo táctico, con medios acorazados, en Letonia; destacamentos aéreos de Policía Aérea, tanto en el Báltico, como en Rumanía; la participación de buques de la Armada, tanto en las Fuerzas Navales Permanentes de la Alianza, como en operaciones focalizadas de carácter periódico; y mediante el despliegue de una batería de defensa anti-misil en Turquía, a lo que habría que sumar nuestra participación en las actividades de ciberdefensa de la OTAN. Además, España está comprometida con diferentes fuerzas de respuesta e iniciativas multilaterales, como la Fuerza de Respuesta de la OTAN (eNRF) o la NATO Readiness Initiative (NRI). Estos compromisos suponen un total de 8.600 militares.

En segundo lugar, **la Proyección de Estabilidad**; en este ámbito se realizan las misiones de Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa, con las que se pretende hacer frente a algunos de los riesgos que amenazan la seguridad de España y de los españoles, tales como el terrorismo, el crimen organizado o los movimientos migratorios irregulares, ya que estos tienen su origen en otras regiones en las que es necesario realizar un esfuerzo solidario que permita crear las condiciones necesarias para que sea posible la paz y la estabilidad, de forma que puedan establecer el orden y el imperio de la ley con sus propios medios.

Así, desde Oriente Medio, al Cuerno de África y el Sahel y desde el Océano Índico al Golfo de Guinea, España contribuye a este importante compromiso en el seno de la comunidad internacional, a lo que es necesario añadir numerosas actividades bilaterales que permiten generar un clima de transparencia y confianza con nuestros principales socios regionales. Esta contribución se concreta en el despliegue de 2.680 militares fuera de nuestras fronteras. A esto hay que añadir los más de 5.500 que se encuentran en territorio nacional preparados para desplegar en caso de crisis urgentes, en el marco de iniciativas multilaterales, como la Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea (EU Battle Group), la fuerza de evacuación OTAN en apoyo a UNSMIL (UN Support Mission in Libia), así como los efectivos encuadrados en los diferentes Cuarteles Generales ofertados para asumir distintos roles en el marco de la UE y la OTAN. En total, estos esfuerzos implican aproximadamente a 8.000 militares.

Por último, las FAS realizan **otras contribuciones a la Seguridad Nacional**. Como conocen, las Fuerzas Armadas colaboran con el resto de las Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, como ha sido el caso, de las operaciones BALMIS y la actual MISIÓN BALUARTE, de lucha contra los efectos del COVID-19, las diferentes actuaciones durante las nevadas de enero de este año, las campañas anuales de prevención, detección y extinción de incendios forestales, o el más reciente despliegue de la Unidad Militar de Emergencias para mitigar los estragos causados por la erupción del volcán Cumbre Vieja, en la Isla de la Palma. La naturaleza impredecible de estas situaciones dificulta su cuantificación de manera homogénea; no obstante, de manera orientativa, las Fuerzas Armadas contribuyen a este tipo de operaciones con un esfuerzo aproximado unos 5.300 militares, alcanzando su pico durante la operación BALMIS, donde se superó con creces esta cantidad.



Señorías, una vez expuesto someramente cómo son las Fuerzas Armadas que necesitamos y la importancia de mantenerse en la vanguardia de las nuevas tecnologías y la trascendencia de su aplicación orientada a la digitalización del campo de batalla como máxima expresión de la superioridad tecnológica, así como el resumen de las labores que realizan las Fuerzas Armadas, es decir, en qué empleamos los recursos económicos que nos asignan, paso a examinar el contenido concreto del anteproyecto de presupuestos generales del Estado para el Ministerio de Defensa.

Me gustaría, en primer lugar, agradecer el esfuerzo realizado en un contexto macroeconómico como el actual para disponer de más recursos económicos para el Ministerio de Defensa con respecto al año anterior. No obstante, este incremento en la partida asignada al Departamento requiere entrar en los detalles para determinar el efecto sobre las capacidades de las Fuerzas Armadas y su efectividad operativa.

En concreto y relación con los recursos humanos, una vez escuchado lo expuesto por la Subsecretaria, he de remarcar que el bien más valioso de nuestra Fuerza Conjunta y del que me siento más orgulloso, es precisamente nuestro personal, y por ello debemos esforzarnos, y así lo hace el Ministerio de Defensa, en mejorar en lo posible su captación, gestión y retención, adaptándolas a la evolución social, de forma que hagamos de la carrera militar, en todas sus facetas, una profesión competitiva, que atraiga el talento que necesitamos, y que a su vez sea compatible con la vida familiar y el modo de vida de nuestra sociedad.

En cuanto al dimensionamiento del recurso de personal, el mayor número de cometidos a realizar junto con el incremento de los ámbitos de actuación y el impacto que tendrá la transformación digital, considero que requieren, tanto una revisión del número de efectivos militares y de su distribución por empleos, como un análisis profundo de las especialidades actuales, pues se van a ver afectadas por la citada transformación digital y evolución tecnológica en la que ya estamos inmersos. Revisión y análisis que vamos a realizar en el marco del nuevo ciclo de Planeamiento de la Defensa.

De la misma manera, y quizás en mayor medida, estimo necesario hacer un esfuerzo por incrementar el número de personal civil, dada la importancia de su papel en el mantenimiento de los sistemas de armas en nuestros parques, arsenales y maestranzas, así como en otras áreas técnicas en las que la permanencia y experiencia resultan fundamentales.

En consecuencia, la autorización de unas tasas de reposición superiores al 100 %, como ha mencionado la Subsecretaria de Defensa, facilitarán mejorar poco a poco la situación actual, y considero que habría que mantenerlos en el tiempo.

Señorías, como ha expuesto la Secretaria de Estado de Defensa, el proyecto de presupuesto presentado es de 10.155 M€. Esto supone un incremento de un 7,9%, que



significa un aumento de 743M€ con respecto al de 2021³.

En lo que respecta a gastos corrientes en bienes y servicios, se prevé un incremento de aproximadamente 13M€ respecto al 2020, (de 895,6M€ a 909M€), lo que representa en torno al 1,5%. Bajo este concepto se integran los gastos de adiestramiento de las FAS, así como los encargos de gestión y asistencias técnicas necesarias para afrontar la evolución y mantenimiento de sistemas cruciales para la Defensa Nacional, como aquellos que tienen que ver con los sistemas de obtención y tratamiento de inteligencia, y los de ciberdefensa.

Por tanto, la financiación que el presupuesto del año 2022 asigna al capítulo 2, aunque experimenta un ligero aumento, al limitarse al 1,5% obliga a continuar gestionando la preparación de la Fuerza con idénticos criterios que en años precedentes, priorizando el adiestramiento y el alistamiento de las unidades designadas para llevar a cabo operaciones, manteniendo en un menor nivel de preparación al resto de unidades.

En cuanto al capítulo 6, me gustaría destacar que de los 3.647M€ destinados a inversiones del MINISDEF en 2022, 2.848M€ corresponden a Programas Especiales de Modernización (PEM), esto es más de un 78% del citado capítulo. En este punto quiero resaltar y agradecer el enorme esfuerzo que se ha hecho en estos últimos años autorizando inversiones muy considerables en programas especiales de modernización que permitirán actualizar capacidades básicas e imprescindibles de nuestras Fuerzas Armadas que se han quedado obsoletas al no poder ser renovadas en tiempo, por causa del período de congelación de inversiones en estos Programas a que obligó la anterior crisis económica. No obstante, en la actualidad nos encontramos, que las devoluciones correspondientes a los programas ya finalizados, dejan una disponibilidad de crédito que cubre muy parcialmente el sostenimiento del material en servicio y la modernización de los sistemas no considerados dentro de los Programas Especiales de Modernización o PEM. Además, en lo que afecta al sostenimiento, se trata de un problema que habría que solucionar dado el incremento del gasto previsto en los próximos años correspondiente a los aviones Eurofighter y la entrada en servicio de los A400, los vehículos Dragón-8x8, los Submarinos S-80, los helicópteros NH-90 o las futuras fragatas F-110, dado que los nuevos sistemas de armas son más exigentes en lo que afecta a la eliminación de obsolescencias y continua actualización del software.

Aunque, en efecto, el capítulo 6 va aumentando año tras año, en la práctica los recursos disponibles para el sostenimiento de nuestras unidades todavía no crecen al ritmo suficiente para mantener el grado de operatividad deseable, lo que limita su empleo.

Esto ha obligado a realizar un esfuerzo de priorización de los recursos financieros para mantener con carácter preferente aquellas capacidades que afectan a la ejecución de las misiones y operaciones en curso y dentro de ellas el dedicado a garantizar la seguridad del personal participante.

³ Presupuesto del MINISDEF 2021 9.411 M€



Adicionalmente se han puesto en marcha diversos planes de choque, limitando el empleo de algunas unidades, en beneficio de las misiones que he mencionado anteriormente. En resumen, resulta necesario consolidar un incremento gradual de este capítulo del presupuesto, para evitar la disminución de algunas de nuestras capacidades.

En relación con los programas especiales de modernización anteriormente mencionados, me gustaría resaltar que, además de necesarios para modernizar nuestros sistemas y capacidades, son programas que actúan como tractores de la innovación de la base tecnológica e industrial española. Desde hace años, el Ministerio de Defensa ha materializado y consolidado un cambio de paradigma, abandonando la compra de sistemas disponibles en el mercado fabricados en el exterior, y, por tanto, sin impacto relevante en nuestro tejido industrial y por ende en nuestra economía, pasando a impulsar desarrollos nacionales, ya sea individualmente o en colaboración con otras naciones.

Ese provechoso retorno económico y tecnológico de las inversiones de Defensa en el tejido industrial nacional, estimo que debería tenerse en cuenta a la hora de valorar la rentabilidad real de las elevadas cantidades destinadas a estos programas. En mi opinión, Señorías, una manera de aliviar el presupuesto de Defensa sería que las fases iniciales de investigación y desarrollo de estos programas, dado su peso innovador, su potencial uso dual y su aporte al mercado laboral, se cofinancien con presupuestos de otros Departamentos.

Otro aspecto remarcable de los presupuestos es el origen de los créditos. Como saben, en los últimos años, dos terceras partes del presupuesto destinado a sostenimiento en el capítulo 6 se asigna en lo que se conoce como créditos OMP, o de Operaciones de Manteniendo de la Paz. Estos créditos, habitualmente, llegaban en tres ampliaciones a lo largo del año, lo que provocaba que fueran difíciles de gestionar una vez pasado el primer semestre del año⁴. Sin embargo, En el presente año llegaron todas en el primer semestre, lo que facilitó en gran medida su gestión, por lo que confiamos en que esta tendencia se mantenga en el futuro. Adicionalmente otro factor a considerar en relación a estos créditos es que deben ejecutarse dentro del año de asignación, por lo que, en la medida de lo posible, sería conveniente incluirlos en el presupuesto del departamento, ya que eso permitiría la contratación plurianual y mejorar así la eficiencia su gestión.

Relacionado con la gestión y el planeamiento financiero, debo añadir que de acuerdo con el Sistema de Planeamiento de la Defensa, programamos en un horizonte de seis años, mientras que la presupuestación es anual. Esto, en ocasiones, no facilita la conexión óptima entre el planeamiento y la programación con la financiación.

⁴ De los 1176 M€ previstos para los ejercicios 2020 y 2021, tan solo 314 M€ se incluían en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y el resto ha sido dotado con cargo al fondo de contingencia a lo largo de cada ejercicio, no habiéndose recibido, en varias ocasiones la cifra inicialmente prevista.



Soy consciente que no es la primera vez que lo oyen en esta sala, pero, Señorías, debo insistir en la importancia de la previsión del escenario presupuestario, pues mejoraría la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a las FAS.

En lo que respecta al Planeamiento de la Defensa, nos encontramos inmersos en un nuevo ciclo que deberá permitir definir y dotar a nuestras FAS de las capacidades necesarias para cumplir las misiones que nos asigne el Gobierno.

Dentro de este planeamiento hemos identificado **la agilidad** como factor determinante, pero esa agilidad tiene varias facetas, que apuntaré a continuación.

Agilidad en las operaciones, que requerirá, entre otras capacidades, de superioridad en la obtención de inteligencia para mantener un conocimiento lo más exacto posible y en tiempo útil de la situación y un sistema de mando y control robusto, para permitir la toma rápida de decisiones acertadas y la correcta conducción y sincronización de esfuerzos. En definitiva, precisamos de unas operaciones ágiles y efectivas, como la mejor forma de garantizar una Disuasión y Defensa eficaz.

Agilidad, también, en la gestión de las personas, definiendo lo que necesitamos y cómo alcanzarlo y mantenerlo. Nuevas competencias o especialidades, en un nuevo concepto de gestión del talento fruto del desarrollo tanto de los ámbitos de actuación tradicionales, como de los nuevos en expansión, especialmente los ámbitos ciberespacial o espacial.

Agilidad en los procesos de trabajo. Acelerando la transformación digital del departamento, en línea con la de la Administración General del Estado. Me refiero a la definición del dato único y fiable, como elemento central, que permita esta transformación de una manera segura, así como la definición de los procesos de trabajo y el desarrollo de las tecnologías que los sustentan.

Por último, la Agilidad en la definición y obtención de las capacidades. Mediante la incorporación de nuevas tecnologías emergentes o disruptivas, la necesaria cooperación con la industria y el mundo académico, que ha de ser más fluida, de manera que las capacidades se obtengan y mantengan, en un tiempo útil. El aprovechamiento de las tecnologías de uso dual, civil y militar, la innovación en el empleo de las tecnologías y medios ya en servicio, y unos procesos de obtención más prácticos son también importantes para alcanzar la ventaja tecnológica.

A modo de conclusión Señorías, las FAS han cumplido, cumplen y cumplirán con las misiones que nos encomienda el Gobierno. Como Jefe de Estado Mayor de la Defensa valoro favorablemente el aumento de la partida destinada al Ministerio de Defensa y el esfuerzo inversor dedicado a la obtención de nuevos sistemas de armas, considerados Programas Especiales de Modernización para así hacer frente a una urgente labor de actualización de capacidades y recuperación de algunas que se habían perdido.



MINISTERIO
DE DEFENSA

Sin embargo, considero necesario potenciar el esfuerzo inversor en los programas dedicados al sostenimiento, para evitar la obsolescencia de nuestros medios, la degradación de la eficacia operativa y nuestra adaptación al entorno presente y futuro.

Desde una perspectiva tanto nacional como internacional, las capacidades deben estar a la altura de la relevancia y el nivel de ambición de España como nación y como aliado.

Señorías, para terminar, quiero manifestarles que como se comprueba día a día, los miembros de las Fuerzas Armadas estamos permanentemente preparados y dispuestos para cumplir con las misiones que nos encomienda el Gobierno, motivados y deseosos de servir a nuestra sociedad dentro y fuera de nuestras fronteras.

Señorías, muchas gracias.

-SOLO ES VÁLIDO EL DISCURSO PRONUNCIADO-