

El plan industrial y tecnológico para la seguridad y defensa

CARLOS CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL

Coronel de Infantería, asesor para Estrategia y Desarrollo de Negocio en GAHN LGC

SUMARIO

PROGRAMAS ESPECIALES DE MODERNIZACIÓN
P. 22

LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO
P. 23

NUEVAS INVERSIONES. EL PLAN SÁNCHEZ
P. 25

VALORACIÓN
P. 27

CONCLUSIONES
P. 28

El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa presentado por el Gobierno en abril de 2025 se ha materializado con la aprobación de 31 nuevos programas especiales de modernización (PEMs) para las Fuerzas Armadas que pretenden actuar sobre las capacidades operativas y al mismo tiempo potenciar el desarrollo del sector industrial de defensa español.

Desde un punto de vista financiero su ejecución tendrá un impacto importante durante los presupuestos de la década 2026 a 2035. También tendrá su impacto sobre potenciación tecnológica y capacitación industrial, y en relación con las capacidades operativas necesarias, aunque en su definición parece que han primado más consideraciones coyunturales que otras basadas en un debate estratégico profundo.

En el presente trabajo repasaremos el origen de los llamados programas especiales de modernización, su desarrollo e impacto que han tenido hasta la fecha, y haremos un análisis de los últimos programas aprobados para extraer algunas conclusiones.

PROGRAMAS ESPECIALES DE MODERNIZACIÓN

En 1996 el Ministerio de Defensa español inició la aplicación de un

GRÁFICO 1.



procedimiento específico para la adquisición de grandes sistemas de armas. El conocido como ‘modelo alemán’ se basaba en una colaboración con el Ministerio de Industria, que anticiparía a las empresas contratistas parte de la financiación necesaria a interés cero. El Ministerio de Defensa, con cargo al capítulo 6 de su presupuesto, realizaría los pagos a las empresas, una vez recibidos los bienes de acuerdo con los hitos contractuales establecidos. Finalmente, las empresas reintegrarían los anticipos al Tesoro. Con este mecanismo para cada programa se establecen tres calendarios de anticipos, pagos y devoluciones de acuerdo con el esquema recogido en el gráfico 1.

La implantación de este modelo estaba marcada por unas condiciones del entorno muy específicas. Desde el punto de vista macroeconómico, España se encontraba en un momento complicado. No era posible incrementar el presupuesto de Defensa para iniciar grandes programas de equipamiento, que necesitaban grandes inversiones. Al mismo tiempo, el modelo de Defensa español necesitaba una revisión. Era necesario adaptar las Fuerzas Armadas hacia la proyección exterior, e introducir cambios en el modelo de reclutamiento, ya que el servicio militar obligatorio estaba muy cuestionado. Una resolución del Congreso y el Senado (BOCG, 6 de julio de 1998)

ENTRE 1996 Y 2023 SE HAN FINANCIADO A TRAVÉS DE SUCEVAS ADENDAS AL CONVENIO INICIAL UN TOTAL DE 35 PROGRAMAS POR IMPORTE CONJUNTO DE 67.275 M€, DE LOS QUE EL MINISTERIO DE INDUSTRIA ANTICIPÓ ALREDEDOR DE UN TERCIO

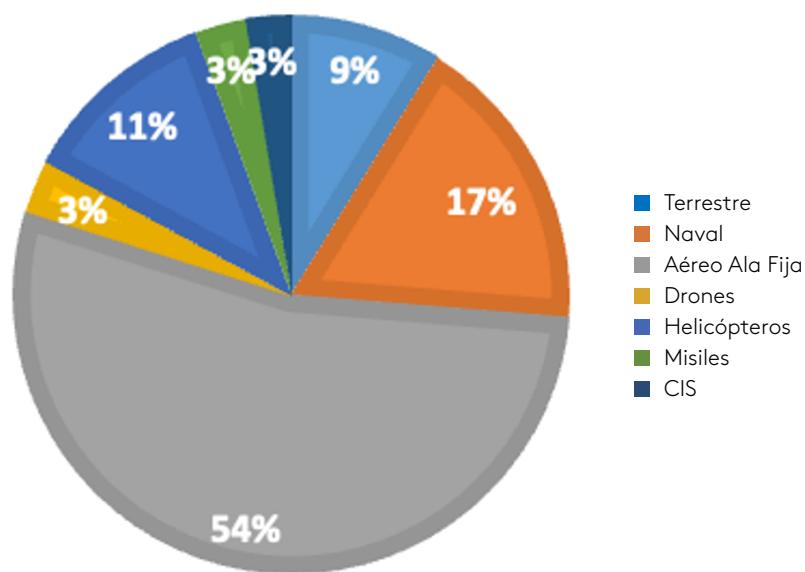
planteó estas dos ideas como las grandes líneas sobre las que establecer las reformas. La relacionada con el personal, llevó a la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas y a la suspensión del Servicio Militar Obligatorio. A la vez, se consideraba que unos Ejércitos profesionalizados y orientados al exterior necesitaban modernizar su equipamiento. La idea planteaba, básicamente, que era necesario contar con unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales, con menos efectivos, pero mejor dotadas. Profesionalización y modernización se consideraron procesos íntimamente relacionados.

Además, en unos momentos en los que la industria de defensa mundial estaba iniciando procesos de consolidación, la modernización del equipamiento debía profundizar, como objetivo complementario, en el desarrollo del tejido tecnológico e industrial de defensa, que había evolucionado notablemente desde principios de la década de 1980. Así, el inicio del modelo se produjo en un contexto de potenciación de contratistas principales e integración de parte del sector de defensa español en grupos internacionales, con reducción de la presencia pública y una política que pasó de propiciar las compensaciones a favorecer los esquemas de cooperación industrial.

Así, partiendo de la premisa de que la contribución a la Defensa Nacional era una responsabilidad de todos los ministerios, y puesto que se planteaba el objetivo derivado de potenciar la industria de defensa nacional, se establecieron los programas especiales de modernización con apoyo del Ministerio de Industria, considerando como tales a todos aquellos de gran complejidad industrial y volumen económico, y los que derivasen del cumplimiento de obligaciones internacionales en los marcos OTAN/UE o se considerasen vinculados a necesidades esenciales para la Defensa Nacional.

El acuerdo inicial entre los Ministerios de Defensa e Industria,

GRÁFICO 2. Inversiones PEMS 1996-2023.



Fuente: Fundación Alternativas 2025.

firmado en octubre de 1996, ya había permitido iniciar los programas Eurofighter EF-2000 y F100. Este acuerdo indicaba que los programas afectados permitirían desarrollar tecnologías estratégicas que podían difundirse a otros sectores de actividad, contribuían a crear empleo cualificado y facilitaban la colaboración entre empresas a la vez que permitían el crecimiento de empresas integradoras. Además, destacaba el carácter estratégico de los programas que permiten “dotar a las Fuerzas Armadas de equipos que el contexto geopolítico actual les demanda”.

Entre 1996 y 2023 se han financiado a través de sucesivas adendas al convenio inicial, un total de 35 programas por importe conjunto de 67.275 millones de euros (M€) (2023) de los que el Ministerio de Industria anticipó alrededor de un tercio¹. El reparto por sectores industriales del total de las inversiones en el periodo indicado en el gráfico 2.

LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO

El modelo financiero de anticipos ha conseguido los objetivos que pretendía. Ha permitido dotar a las Fuerzas Armadas de sistemas

modernos y de tecnología avanzada para obtener capacidades esenciales, a la vez que ha mejorado la capacitación de la industria nacional para proporcionar tecnología en el estado del arte, y ha facilitado su participación en programas en colaboración y la internacionalización del sector español, especialmente en el sector aeronáutico.

Sin embargo, también ha tenido sus problemas. En primer lugar, y posiblemente como más importante, hay que citar que la viabilidad del esquema no se basa tanto en la capacidad del Ministerio de Industria en aportar los anticipos a las empresas, sino más bien en que el Ministerio de Defensa reciba en su presupuesto las dotaciones necesarias para que pueda realizar los pagos correspondientes. Eso no siempre ha ocurrido y se ha tenido que recurrir a diferentes fórmulas para complementar el presupuesto de tal manera que los compromisos se pudieran cumplir².

Las dotaciones en presupuesto no han ido parejas a las obligaciones contractuales, lo que ha dado lugar a buen número de reprogramaciones que han afectado tanto a los calendarios de pago, como a los plazos de obtención de los

sistemas y al número de unidades contempladas que en muchos casos se han ido reduciendo con respecto a las previsiones iniciales. Las reprogramaciones han ido alargando los pagos más allá de los calendarios inicialmente previstos, lo que ha producido un alargamiento excesivo en algunos programas. Entre abril de 2001 y diciembre de 2009 se realizaron un total de 25 adendas al programa Leopardo y el programa tuvo 51 prórrogas entre septiembre de 2003 y marzo de 2015 casi todas con penalidades³.

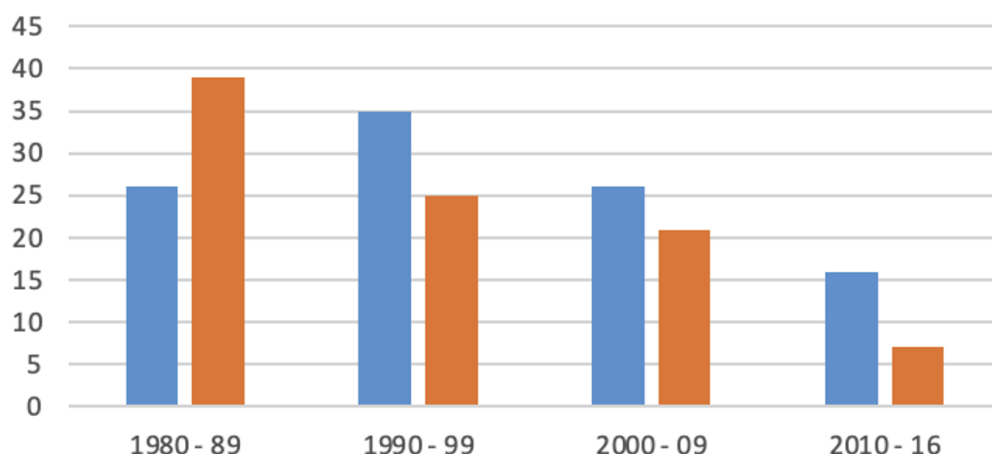
Por otro lado, y siguiendo con los problemas financieros, el peso de compromisos derivados de contratos de programas especiales ha representado un volumen muy importante del total de disponibilidades para inversiones, lo que ha condicionado las posibilidades de afrontar otras necesidades de material.

El problema financiero, a su vez, ha producido efectos sobre el planeamiento de fuerzas, tanto por las dificultades para obtener nuevas capacidades a medio y largo plazo, como por el retraso de los programas y su impacto sobre otras necesidades de material especialmente relacionadas con el sostenimiento de los sistemas⁴. Por citar un ejemplo, los retrasos ocasionados en el programa S80 llevaron a la necesidad de realizar programas de grandes carenas en los submarinos clase S70 para alargar su vida operativa más allá de lo inicialmente previsto.

Aunque los problemas del modelo se habían detectado con anterioridad, estos tuvieron sus efectos más visibles en el periodo 2008 a 2016, cuando el presupuesto consolidado pasaba de 9.811 M€ a 6.628 M€ en 2016. Las inversiones reales que el año 2000 suponían el 26% del total del presupuesto pasaron a representar el 7% en 2016.

Cuando en 2008 se produjo el desplome del presupuesto de Defensa hubo que hacer una reprogramación (ACM de 26 de diciembre de 2008) que tan solo un año después hubo que revisar (ACM de

GRÁFICO 3. Evolución del capítulo 6 en % sobre total de presupuesto inicial.



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Defensa.

LAS DOTACIONES EN PRESUPUESTO NO HAN IDO PAREJAS A LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES, DANDO LUGAR A REPROGRAMACIONES QUE HAN AFECTADO A LOS CALENDARIOS DE PAGO, A LOS PLAZOS DE OBTENCIÓN DE LOS SISTEMAS Y AL NÚMERO DE UNIDADES, EN MUCHOS CASOS MENOR A LA PREVISIÓN

23 de diciembre de 2009) para extender los pagos al periodo 2011 a 2025. Las reducciones del capítulo 6, que pasó de 2.038,3 M€ en 2008 a 404 M€ en 2016 sobre presupuesto inicial, obligaron a recurrir a la fórmula de Real Decreto para poder abordar los pagos y resolver un problema que se había originado en 2010 cuando no se incluyeron partidas en el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa para abordar los pagos de los programas con cargo a la aplicación presupuestaria 122 B.

En los años más duros, el desplome del mercado interior tuvo un importante efecto para las industrias, que en buena parte sobrevivieron gracias a su actividad exterior, pero sobre todo para la operatividad de las FAS que tuvieron graves dificultades para atender a otras necesidades.

En una situación presupuestaria ciertamente restrictiva los pagos pendientes en 2014 eran de más de 22.000 M€ hasta el periodo 2030. La situación obligó a realizar hasta 6 reprogramaciones durante el periodo 2013 a 2016 ante lo que el Tribunal de Cuentas advirtió de la necesidad de revisar el modelo. Sin embargo, la situación se mantuvo y en 2017 se realizaron 4 nuevas reprogramaciones.

Según datos del Ministerio de Defensa, a 1 de enero de 2018 estaban abiertos un total de 22

PEMs por un importe de 30.114 M€ con pagos pendientes por valor de 19.564 M€ entre 2018 y 2030. A partir de ese momento se planteó una senda de crecimiento de las inversiones de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos. Las previsiones contemplaban un incremento progresivo de las inversiones para abrir programas que permitiesen recuperar capacidades perdidas, modernizar sistemas existentes y adquirir otras nuevas. Sin embargo, continuaron las deficiencias estructurales del modelo y su impacto sobre las disponibilidades en otras necesidades, especialmente sobre sostenimiento. El 8 de marzo de 2022, tan solo dos meses después de entrar en vigor el presupuesto de ese año, se realizó una reprogramación de pagos en los programas EF2000 y A400M para generar hasta 550 M€ en créditos para sostenimiento. Esa reprogramación contemplaba un promedio de pagos para PEMs entre 2023 y 2027 de 3.100 M€ anuales (un 25% del total del presupuesto inicial del Ministerio y 2/3 del capítulo 6). Los compromisos para el siguiente ciclo de planeamiento 2028-2033 representaban unos 2.100 M€ anuales que condicionaban las prioridades de obtención de capacidades. Como aspecto positivo de las actuaciones realizadas ese año hay que destacar que la

senda prevista para alcanzar el 2% de PIB en 2029 (compromiso de Gales) permitía limitar el recurso a créditos de Industria puesto que el Ministerio de Defensa podría realizar, en teoría, inversiones continuadas con cargo a fondos presupuestarios propios y huyendo de la “política de ciclos inversores”.

Las reprogramaciones han producido, además, incrementos de coste y reducción de alcance de los programas. Así la reprogramación realizada en 2009 produjo un incremento de costes de hasta un 30% del total a la vez que alargaba los plazos de obtención de algunos sistemas. Una posterior reprogramación de 2013 produjo un nuevo incremento de hasta un 15% sobre el total de pagos pendientes, así como la reducción del alcance de algunos programas (NH90 o Tigre) y un nuevo alargamiento de plazos de entrega que quedaron condicionados a autorizaciones caso a caso por parte del Ministerio de Hacienda. Este problema está lejos de estar resuelto. En los Consejos de Ministros de 9 y 23 de diciembre de 2025 se aprobaron sendas reprogramaciones de los programas F110 y S80 por importe de 443,64 y 432,04 M€ respectivamente, que en el primero de los casos alargan los pagos hasta 2033.

Las capacidades operativas se han visto afectadas al igual que las industriales. El sector aeronáutico ha ido cobrando cada vez mayor peso sobre los sectores naval y de plataformas terrestres. Los pagos para programas aeronáuticos entre 1996 y 2024 alcanzaron hasta un 72% del total, mientras que el naval y el terrestre suponían un 15 y un 13% respectivamente.

De forma resumida, la experiencia demuestra que cuando la disponibilidad real del Ministerio para abordar inversiones es muy limitada o no está debidamente asegurada, se ven afectadas las capacidades operativas y los objetivos de política industrial. La realidad durante los años más críticos fue que se iban ajustando las

LA EXPERIENCIA DEMUESTRA QUE CUANDO LA DISPONIBILIDAD REAL DEL MINISTERIO PARA ABORDAR INVERSIONES ES MUY LIMITADA O NO ESTÁ ASEGURADA, SE VEN AFECTADAS LAS CAPACIDADES OPERATIVAS Y LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

necesidades a la realidad del presupuesto condicionándose los objetivos de política militar e industrial. Una situación que plantea la necesidad de contar con mecanismos que compaginen las estrategias operativas, tecnológicas e industriales con las financieras para abordar los objetivos de la defensa. Algo que, por otro lado, obliga a establecer horizontes de planeamiento y escenarios presupuestarios estables con un mínimo de nivel de compromiso político para limitar los efectos que un endeudamiento a medio y largo plazo excesivo condicione futuras inversiones. Al mismo tiempo la experiencia demuestra que las inversiones deberían realizarse con una visión estratégica huyendo de consideraciones económicas coyunturales o de decisiones políticas de oportunidad sin evaluar su impacto.

En el plano orgánico, la experiencia demuestra también que es necesario contar con una estructura de gestión de programas adecuada, suficientemente dotada de personal, con procedimientos ágiles y que puedan contar con créditos en cantidad suficiente y disponibles de forma oportuna. Unas ideas que se habían planteado de forma temprana durante la revisión estratégica de la defensa de 2003 y sobre todo desde la propia Secretaría de Estado de Defensa a finales de 2011, cuando se alertaba del riesgo de parálisis operativa de las Fuerzas Armadas si no se actuaba al mismo tiempo sobre la financiación de las inversiones en sistemas de armas y en la reorganización del sistema de adquisiciones que se realizó parcialmente en 2014.

NUEVAS INVERSIONES. EL PLAN SÁNCHEZ

Tras el último debate sobre el estado de la nación celebrado en julio de 2022, con la guerra de Ucrania ya empezada, se aprobó en el Congreso una resolución consensuada entre PSOE y PP que recuerda el carácter de política de Estado de la política de Defensa, que requiere acuerdos sostenidos

en el tiempo y que contemplaba entre otras cosas la necesidad, por exigencias de seguridad propias, de alcanzar un presupuesto de defensa que representase el 2% del PIB, con un 60% para equipamiento, y la necesidad de fortalecer la base tecnológica e industrial de defensa para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo. La resolución instaba al gobierno a elaborar una ley de financiación de la defensa nacional con una programación plurianual para alcanzar ese objetivo del 2% del PIB.

En esos momentos ya se había planteado la necesidad de abordar un nuevo ciclo inversor asumiendo la premisa de incremento progresivo del presupuesto de Defensa para el ciclo de planeamiento 2019-2024. Ese ciclo contemplaba inversiones en nuevos programas con cargo al presupuesto ordinario, recurriendo parcialmente a prefinanciación de Industria.

Uno de los criterios que se contemplaba en ese momento era el de limitar el horizonte temporal de pago de los programas a un máximo de 10 años y no realizar nuevas reprogramaciones para evitar sobrecostes y retrasos adicionales en los programas. Las prioridades en política de adquisiciones eran las siguientes:

1. Garantizar la operatividad y disponibilidad de las capacidades disponibles: sostenimiento, modernizaciones y necesidades urgentes, adiestramiento, municiones y equipos CIS.
2. Recuperar capacidades: lanzacohetes, guerra electrónica (componente aéreo)
3. Renovar capacidades: sistemas C2, defensa aérea.
4. Obtener nuevas capacidades: RPAS y sistemas contra drones, ciberespacio, capacidades SATCOM y observación de la tierra.

Las nuevas inversiones deberían abordarse con un calendario financiero que lo hiciera compatible con inversiones adicionales para el ciclo 2025-2030. Para ello la resolución acordada por los

dos grandes partidos consideraba necesario un acuerdo entre Hacienda, Industria y Defensa que permitiese ofrecer un horizonte viable y sostenible para política de modernización de las FAS.

El acuerdo entre partidos reflejaba el acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 en el que se asignaba a Defensa en colaboración con Industria, Economía y Hacienda la planificación, dirección, control y ejecución de políticas para el fortalecimiento de la industria. Las líneas maestras de la orientación política que se abordaba se reflejaron en la Estrategia Industrial de Defensa de 2023 que plantea tres principios básicos:

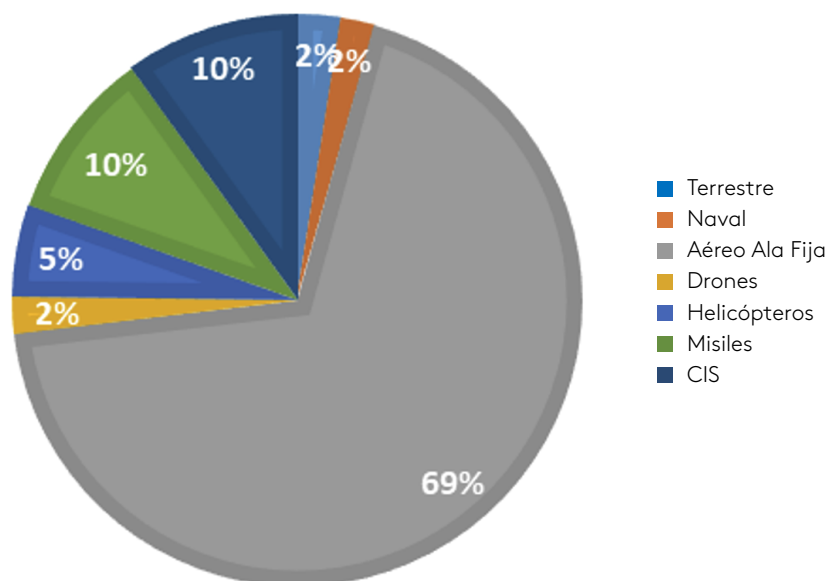
1. Aumentar la autonomía estratégica en materia de industria de defensa.
2. Contribuir a la Europa de la Defensa.
3. Consolidar una base industrial y tecnológica nacional competitiva y sostenible.

Siguiendo esos criterios, el presupuesto de 2023 contemplaba abordar aproximadamente el 40% de la deuda en el periodo 23-26 y finalizar el resto de pagos de acuerdo con la situación de principios de ese año. Según los datos presupuestarios, en 2023 los pagos totales pendientes para PEMs serían 37.000 M€ con un promedio entre 2024 y 2028 de 4.500 M€. Aunque esos presupuestos contemplaban un incremento notable en las inversiones, el peso de los compromisos de pago para programas especiales era del 82% del capítulo 6.

Se contemplaba, además, el inicio de 13 programas nuevos a ejecutar entre 2023 y 2029, con cargo a presupuesto de Defensa, por un importe total de 17.269,91 M€. El reparto por sectores de estos programas es el consignado en el gráfico 4.

Entre otros se contemplaban programas nacionales con tecnología nacional (mortero embarcado o buques hidrográficos), programas en cooperación bilateral (SIRTAP), programas nacionales

GRÁFICO 4. Programas nuevos 2023



Fuente: Alternativas 2025.

con tecnólogos extracomunitarios (SILAM, misil C/C fase 2, o sistema de radio táctica) o programas internacionales (sustituto C15) y adquisiciones FMS (helicóptero multipropósito de la Armada, Patriot PAC3).

En esa fecha el compromiso de destinar al presupuesto de defensa el 2% del PIB estaba fijado para 2029 y se planteaba una senda de incremento de presupuesto progresiva e interesante que finalmente no se ha consolidado.

Con el presupuesto de 2023 prorrogado, en abril de 2025 el Consejo de Ministros “tomó conocimiento” del llamado Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa destinado a “impulsar una nueva ola de innovación y reindustrialización, de empresa y empleo, en torno a las tecnologías de doble propósito que sirva para acelerar la modernización del tejido productivo español”. Según el documento difundido por Presidencia del Gobierno el plan “supone una inversión adicional” de 10.471 M€ hasta llevar el presupuesto a un total de 33.123 M€ que supondría el 2% del PIB en 2025. El plan se articula sobre cinco pilares:

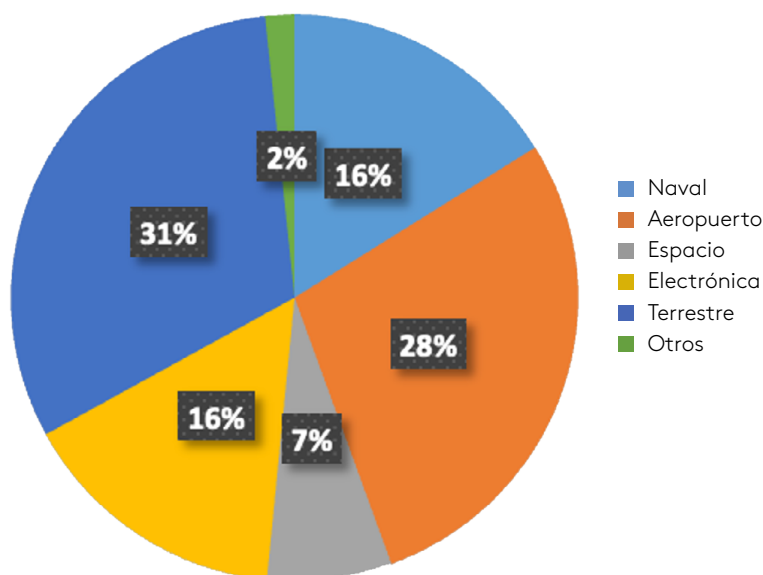
EL PLAN INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA PRETENDE “IMPULSAR UNA NUEVA OLA DE INNOVACIÓN Y REINDUSTRIALIZACIÓN EN TORNO A LAS TECNOLOGÍAS DE DOBLE PROPÓSITO QUE SIRVA PARA ACELERAR LA MODERNIZACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO ESPAÑOL”

1. Mejorar las condiciones laborales de la tropa y la preparación y el equipamiento.
2. Adquirir nuevas capacidades en telecomunicaciones y ciberseguridad.
3. Fabricar y adquirir nuevos equipos de defensa y disuasión.
4. Reforzar capacidades duales de las FAS.
5. Mejorar las condiciones de seguridad de las fuerzas desplegadas.

El plan, impulsado desde Presidencia del Gobierno, contempla la creación de un Comité Nacional de Seguridad y Soberanía Tecnológica que contará con un consejo asesor que, entre otras cosas, deberá velar por la integración de planes de participación industrial en los PEMs que se establezcan.

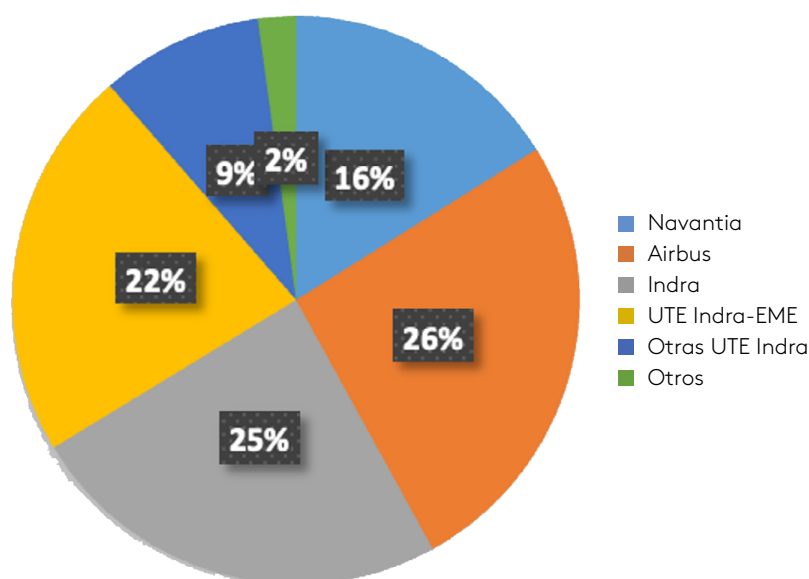
Para materializar este plan se han aprobado siete reales decretos que regulan la concesión de préstamos para un total de 31 programas especiales de modernización por un importe total de 14.223,85 M€ a aportar entre 2025 y 2032. De esa cantidad corresponde a la anualidad de 2025 un total de 4.475 millones (31,46%). La mayor parte de las

GRÁFICO 5. Prestamos de Industria por sectores en % sobre total.



Fuente: elaboración propia con datos de RD,s 768, 813, 847, 848, 913, 914 y 915 de 2025.

GRÁFICO 6. Prestamos de Industria por empresas en % sobre el total.



Fuente: elaboración propia con datos de RD,s 768, 813, 847, 848, 913, 914 y 915 de 2025. El porcentaje de Indra incluye los anticipos recibidos por Hisdesat y por Aertec. El porcentaje de Otras UTE Indra incluye a TESS y a Cipherbit-Epicom

aportaciones a realizar por Industria (8.689,86 millones, el 61,09% del total) corresponden al periodo 2026-2029. La distribución de las aportaciones del Ministerio de Industria por sectores industriales aparece en el gráfico 5; el reparto por empresas de los anticipos se detalla en el gráfico 6.

Hasta diciembre de 2025 el

Consejo de Ministros ha autorizado contratos para 29 programas por importe cercano a los 30.000 M€ y fechas de ejecución hasta 2035. El resumen de programas aparece en el anexo.

VALORACIÓN

Los nuevos programas pueden suponer un impulso interesan-

te para desarrollar capacidades operativas, favorecer el desarrollo industrial de defensa y potenciar el desarrollo tecnológico. Sin embargo, la manera en la que el Plan se está ejecutando presenta algunos puntos de inquietud.

En primer lugar, el protagonismo que tiene en su elaboración la Presidencia del Gobierno podría ser un aspecto positivo puesto que materializaría la alta prioridad que debe tener la Política de Defensa, incluyendo su componente industrial. Sin embargo, el desarrollo apunta a que esta prioridad podría estar motivada por la intervención del nivel político en la conformación del sector industrial y en concreto por la voluntad de crear un “campeón nacional” y hay dudas de si responde a una verdadera reflexión estratégica sobre las necesidades de la Defensa Nacional. Es deseable que desde Presidencia del Gobierno se conceda prioridad a esta política, pero una validación en el Parlamento del plan y de la legislación derivada hubiera sido muy deseable.

En segundo lugar, hay que mencionar la incertidumbre sobre el escenario financiero. En un momento en el que no se dispone de presupuestos generales del Estado se están contrayendo nuevos compromisos contractuales por una media de unos 3.000 M€ para la próxima década. Si a corto plazo esto puede presentar dificultades, a medio y largo plazos puede condicionar las inversiones en otras necesidades. Como la AIREF ha puesto de manifiesto de forma reiterada⁵, sería necesario disponer de mayor información para evaluar el impacto de los compromisos que se están adquiriendo sobre el conjunto de las cuentas públicas. Por otra parte, existen también dudas de si recurrir nuevamente al mecanismo de prefinanciación por Industria sin haber actuado sobre el modelo es la solución idónea en lugar de incorporar al presupuesto del Ministerio de Defensa los créditos necesarios, especialmente

LA MANERA EN LA QUE EL PLAN SE ESTÁ EJECUTANDO PRESENTA ALGUNOS PUNTOS DE INQUIETUD: EL PROTAGONISMO QUE TIENE EN SU ELABORACIÓN LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO Y LA INCERTIDUMBRE SOBRE EL ESCENARIO FINANCIERO

si se considera la previsión de incremento de estos anunciada por las autoridades políticas. Nuevamente surge la cuestión de si esta decisión se debe a consideraciones específicas de política industrial.

Entrando en una visión sobre capacidades tecnológicas, industriales y operativas, el análisis de los programas aprobados presenta también algunas cuestiones. Desde el punto de vista operativo, sin entrar en valoraciones de detalle, su impacto parece muy desigual. Se están potenciando los programas navales, aparentemente en línea con lo especificado por la visión Armada 2050, aunque queda la incógnita sobre el futuro de la capacidad aeronaval. Los programas de aviones y helicópteros, coherentes con los compromisos políticos adquiridos con Airbus, tienen su lógica industrial y posiblemente continuarán incidiendo favorablemente sobre el sector aeronáutico, aunque se mantiene la incertidumbre sobre el futuro de la aviación de combate de quinta generación, cuando hay diferencias importantes entre Francia y Alemania, y sobre los posibles riesgos que puede suponer tener un único modelo de avión de combate. En el ámbito terrestre se plantean programas largamente anhelados en vehículos de combate, sistemas de armas y comunicaciones. Surgen dudas aquí sobre si cargar el peso de ellos sobre una única empresa es la solución adecuada y, además, si no se están olvidando otras necesidades operativas, como drones de pequeño tamaño o municiones por citar tan solo dos ejemplos. En la parte terrestre la gran incógnita es cómo va a responder la industria nacional en los programas aprobados y cuáles son las alternativas a capacidades esenciales tras la “desconexión tecnológica” con Israel, especialmente en lanzacohetes o sistemas de defensa contracarro. Una desconexión que por otra parte afecta también a capacidades operativas transversales como es la guerra electrónica.

No parece que el plan haya

PARECE QUE LAS ACTUACIONES SE HAN TOMADO PRIMANDO CRITERIOS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA, CON EL FOCO CENTRADO EN LA CREACIÓN ACELERADA DE UN CAMPEÓN INDUSTRIAL NACIONAL Y ALEJADA DE LOS CRITERIOS QUE ESTÁ MARCANDO LA UE PARA POTENCIAR LA DEFENSA COMÚN

considerado su impacto sobre otras necesidades (preparación y apoyo logístico). La experiencia demuestra que no conviene desatender los costes de ciclo de vida. Por otra parte, los calendarios de ejecución de los programas no parece que respondan a los ritmos de adquisición y entrada en servicio de los sistemas. Los nuevos escenarios operativos reclaman sistemas que puedan entrar en servicio en plazos cortos y que permitan la integración ágil de nuevas tecnologías.

En relación con las capacidades industriales hay dos factores adicionales. En el plano de desarrollo tecnológico la realidad es que se está trasvasando la responsabilidad de potenciar el tejido nacional sobre tres empresas: Airbus, Navantia e Indra. Una responsabilidad importante que la administración debería vigilar. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en algunos casos, se va a contar con la colaboración de tecnólogos extranjeros extracomunitarios.

Relacionado con este aspecto, la decisión del gobierno de invocar el artículo 346 del TFUE envía un mensaje equívoco hacia nuestros socios comunitarios y hacia la propia Comisión que está impulsando políticas de refuerzo de la colaboración intracomunitaria. En este aspecto España debería buscar en Europa socios afines y evitar quedarse al margen de las nuevas iniciativas industriales de defensa de la UE⁶. Esta colaboración europea es importante puesto que es en ese terreno donde se está jugando buena parte de nuestro futuro. Si los cimientos nacionales para construir la defensa europea deben ser sólidos, igual de sólidos deben serlo los cimientos industriales. No habrá campeón industrial sólido si no contamos con una industria en la base que sea potente. Ese enfoque estratégico con la mirada hacia Europa debería ser la base de la reestructuración de nuestro sector industrial y del impulso a las capacidades tecnológicas.

Finalmente apuntaremos el aspecto orgánico. Aunque en septiembre de 2024 se reorganizó la Secretaría de Estado de Defensa con la creación de una nueva DIGEID para atender de forma más detallada la potenciación de la industria de defensa y su coordinación con los componentes operativo y tecnológico, este cambio orgánico no se acompañó de un refuerzo de personal en la estructura de adquisiciones ni de una modificación de la normativa. En estas condiciones el actual sistema de gestión está colapsado y puede estarlo aún más con la llegada de los nuevos programas. Las modificaciones legales y normativas necesarias para facilitar la gestión y hacerla más ágil tampoco parece que estén en la agenda al menos a corto plazo.

CONCLUSIONES

Las actuaciones derivadas del Plan Industrial y Tecnológico plantean multitud de interrogantes sobre si se está abordando una política de adquisiciones con una verdadera orientación estratégica en sus vertientes operativa, tecnológica e industrial.

Parece que las actuaciones se han tomado primando criterios de oportunidad política, con el foco centrado en la creación acelerada de un campeón industrial nacional y alejada de los criterios que está marcando la UE para potenciar la defensa común. En el plano más técnico la carencia de un horizonte financiero estable es motivo de inquietud, como lo es el impacto de los programas sobre otras necesidades. Se mantiene, por otra parte, el criterio de ciclos inversores en lugar de establecer criterios de inversión continuada que pudiera ser más acorde con la realidad actual. Esta realidad demuestra que contar con una base tecnológica e industrial amplia y sólida es muy necesaria. El Estado ha cobrado un protagonismo excesivo en la conformación de la oferta industrial más allá de ejercer su papel de regulador y promotor de la actividad.

El plan está condicionando el futuro de las FAS y de la industria. Su desarrollo “no puede estar guiado únicamente por cifras ni por objetivos económicos, sociales o industriales” porque “la revitalización de la defensa española

sólo será sostenible si se basa en criterios estratégicos y de seguridad nacional”⁷.

En lo que parece que hay acuerdo generalizado es que el volumen económico que moviliza el plan puede ser una oportunidad

extraordinaria para el futuro, si la sabemos aprovechar, y ante la que no podemos fallar. Será responsabilidad de todos trabajar con la vista puesta en el futuro para construir la Defensa que España necesita. ●

ANEXO. Relación de programas incluidos en el plan tecnológico e industrial.

EMPRESA	PROGRAMA	CONTRATO M€	INDUSTRIA M€	FIN	REFERENCIAS
Navantia	BAC II	703,00	380,00	2032	RD 813/25 y ACM 13MAY25
	Modernización F100	3.200,00	1.280,00	120 meses	RD 813/25 y ACM 25NOV
	Modernización LPDs	Pendiente	240,00		RD 813/25.
	BAM EW	14,00	242,00		ACM 21OCT25 y RD 813/25. Fase de ingeniería 11 meses.
	BHO	Pendiente	150,00		RD 813/25.
ADS SAU	Sistema de entrenamiento ITS-C	3.120,00	1.040,00	30-nov-35	ACM 28OCT25 y RD 848/25
	Sistema de entrenamiento ITS-T	1.560,00	520,00	30-nov-32	RD 848/25 Y ACM 18NOV
AHE SAU	NH90 3ª FASE	1.785,00	1.000,00		ACM 21OCT25 Y RD 848/25
	H135 FASE 2	237,00	100,00		ACM 21OCT25 Y RD 848/25
	Helicóptero formación	1.975,00	920,00	30-nov-35	RD 848/25 Y ACM 18NOV
	Helicóptero multipropósito HACES	239,50	100,00		ACM 21OCT25 Y RD 848/25
Indra	Lanzapuentes	315,70	190,00	30-nov-30	RD 915/25 y ACM 11NOV
	Futuro carro	37,19	20,00	48 MESES	RD 915/25, ACM 25NOV25
	RADAR C/B	24,79	24,00	30-nov-28	ACM 28OCT25 Y RD 913/25
	COAAS	1.686,64	820,00	30-nov-35	RD 913/25 Y ACMs 28OCT y 18NOV
	Sistema de radio táctica SCRT	1.174,40	768,00	30-dic-34	ACM 28OCT25 Y RD 915/25
	Ciber range	57,85	36,00	36 meses	RD 913/25 y ACM 18NOV
	CIBER SCOMCE	132,23	100,00	30-nov-28	RD 915/25 y acm 18nov
	Lanzador embarcado	51,00	42,00	30-ago-28	RD 915/25, ACM 25NOV25
Aertec DAS	UAS CLASE I	436,94	178,00	30-nov-29	RD 914/25 y ACM 18NOV
Hisdesat	PAZ II	1089,85	1.011,85		RD 768/25 y ACMs de 20MAY y 24JUN
Indra – EME	CONTRA UAS	36,58	17,00		RD 914/25
	Proyección anfibia	306,23	150,00	30-nov-30	RD 915/25 Y ACM 18NOV
	ATP RUEDAS	2.219,83	1.181,00	30-nov-34	RD 915/25, ACM 25NOV25
	ATP CADENAS	4.516,36	1.821,00	30-nov-34	RD 915/25, ACM 25NOV25
Indra y ADS	NGWS NACIONAL	700,00	350,00		RD 847/25 Y ACM 4NOV. Dos contratos: tecnológico nacional (Indra) y FCAS nacional (ADS).
Indra – Telefónica	MC3	785,12	380,00	30-nov-35	ACM 28OCT25 Y RD 915/25
TESS	Vehículo de apoyo a cadenas VAC	1.953,72	788,00		ACM 22AGO23 y RD 914/25
Cipherbit – Epicom	Cripto	158,64	67,00	30-oct-30	ACM 28OCT25 Y RD 915/25
SBS	Modernización de Pizarro fase I	288,76	176,00	30/11/31	RD 914/2025 y ACM 28OCT25. Modernización 261,82 M€. Contrato transmisiones 26,94 M€
UROVESA	Vehículo de exploración y reconocimiento terrestre VERT II	266,12	132,00		ACM 14OCT25
TOTAL		29.071,45	14.223,85		

Fuente: elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

AIREF. Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las AAPP 2025 y 2026. 10 de abril y 31 de octubre de 2025.

ARTEAGA, Félix; FIOTT, Daniel y SIMÓN, Luis. *¿A por todas? El renacer industrial de la defensa española y europea*. Real Instituto Elcano. 25 de febrero de 2025.

Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) de 6 de julio de 1998. Aprobación por los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado del Dictamen de la Comisión Mixta no permanente para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas.

CALVO GONZÁLEZ-REGUER, Carlos. *La década prodigiosa*. IEEE. Documento de opinión 115/2019.

CALVO, C., FONFRÍA, A., y MARTÍ, C. *El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades*. Fundación Alternativas. Informe nº 11/2025.

LÓPEZ ALONSO, Balbino. *Mejora de la eficiencia en los programas especiales de armamento*. Trabajo de fin de Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional. Universidad Complutense de Madrid. Junio de 2018.

Presidencia del Gobierno. Plan industrial y tecnológico para la seguridad y la defensa. 23 de abril de 2025.

SIMÓN, Luis. *Entre dos aguas: Rusia, el sur y el futuro de la defensa española*. Real Instituto Elcano. 13 de octubre de 2025.

Secretaría de Estado de Defensa. Evaluación de los programas especiales de armamento (PEAs). Septiembre de 2011.

Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. 30 de junio de 2016.

NOTAS

- 1 CALVO, C., FONFRÍA, A., y MARTÍ, C., *El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades*. Fundación Alternativas. Informe nº 11/2025, (Madrid: Fundación Alternativas, 2025), 64.
- 2 Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. 30 de junio de 2016.
- 3 LÓPEZ ALONSO, Balbino, *Mejora de la eficiencia en los programas especiales de armamento*. Trabajo de fin de Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional. Universidad Complutense de Madrid. Junio de 2018, Anexo B.
- 4 CALVO GONZÁLEZ-REGUER, Carlos, *La década prodigiosa*. IEEE. Documento de opinión 115/2019.
- 5 AIREF. Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las AAPP 2025 y 2026. 10 de abril y 31 de octubre de 2025.
- 6 ARTEAGA, Félix, FIOTT, Daniel, y SIMÓN, Luis, *¿A por todas? El renacer industrial de la defensa española y europea*. Real Instituto Elcano. 25 de febrero de 2025
- 7 SIMÓN, Luis, *Entre dos aguas: Rusia, el sur y el futuro de la defensa española*. Real Instituto Elcano. 13 de octubre de 2025.