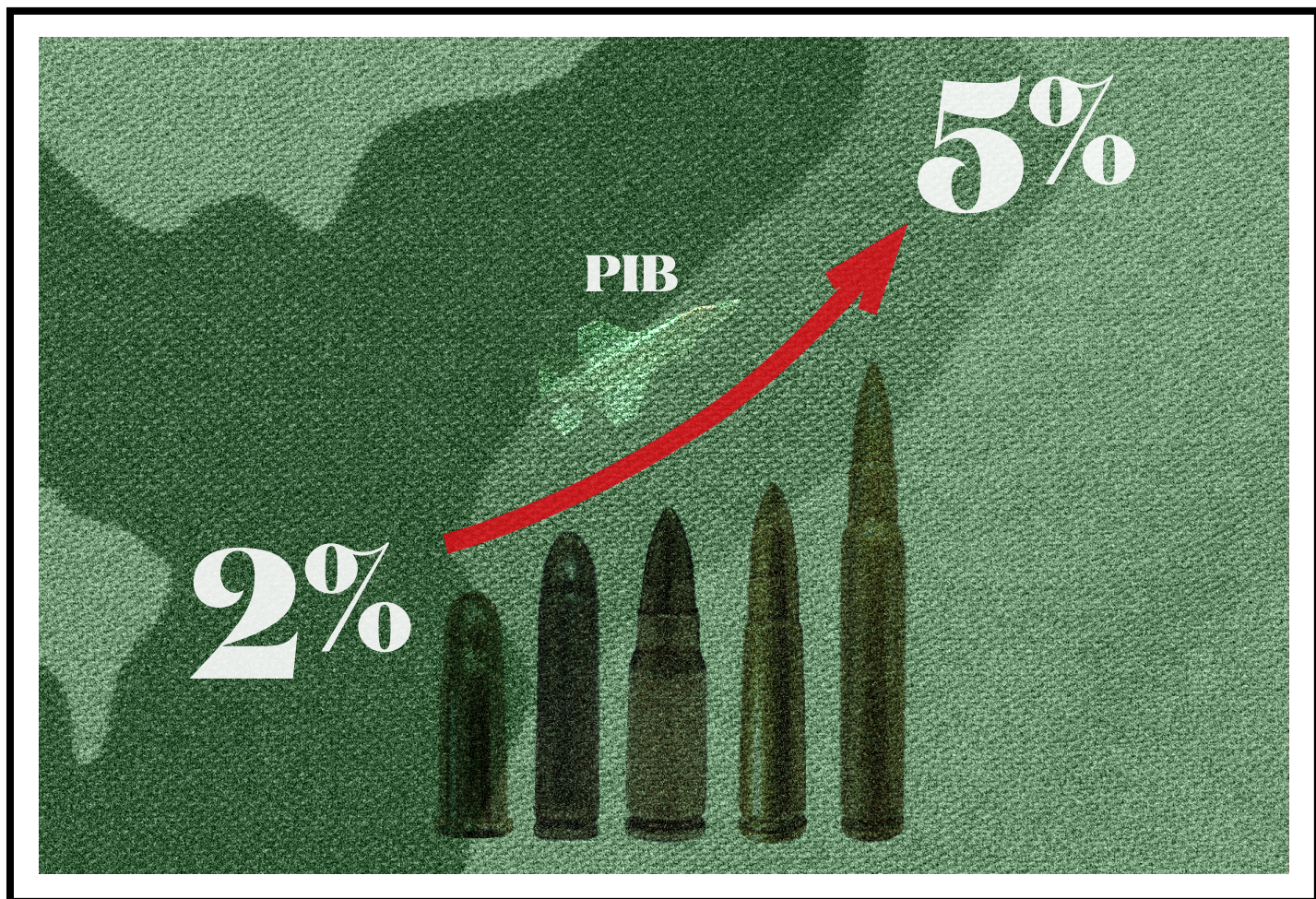


GLOBAL AFFAIRS
JOURNAL

CENTER FOR GLOBAL AFFAIRS & STRATEGIC STUDIES
FACULTAD DE DERECHO-RELACIONES INTERNACIONALES. UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ENERO 2026 N° 8

La cuestión del 5%
España y su gasto
en Defensa



Índice

GLOBAL AFFAIRS
JOURNAL

Nº 8

ENERO 2026

© Center for Global
Affairs & Strategic Studies
Facultad de
Derecho-Relaciones
Internacionales
Edificio Amigos

Universidad de Navarra
Campus Universitario
31009 Pamplona
Navarra, España

ISSN: 2951-7214

www.global-affairs.es

Diseño
KEN



@GlobalAffairsUN

Presentación

GASTAR LO NECESARIO

P. 5

Introducción

PRESUPUESTO DE DEFENSA: CAÑONES O MANTEQUILLA A LA ESPAÑOLA

Salvador Sánchez Tapia

General de Brigada (Res.), profesor de Relaciones Internacionales,
Universidad de Navarra

P. 6

EL RETORNO DE LA DEFENSA: RAZONES ESTRATÉGICAS PARA EL REARME
DE ESPAÑA

Paula Las Heras Marinicorena

Agencia Europea de Defensa

P. 14

EL PLAN INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Carlos Calvo González-Regueral

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

P. 22

PLANEAMIENTO Y FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA: QUÉ, CÓMO Y PARA QUÉ

Antonio Fonfría

Universidad Complutense de Madrid, Academia de las Ciencias y las Artes Militares

P. 31

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LOS GASTOS DE DEFENSA EN ESPAÑA

Juan C. Domingo Guerra

General de División (R)

P. 37

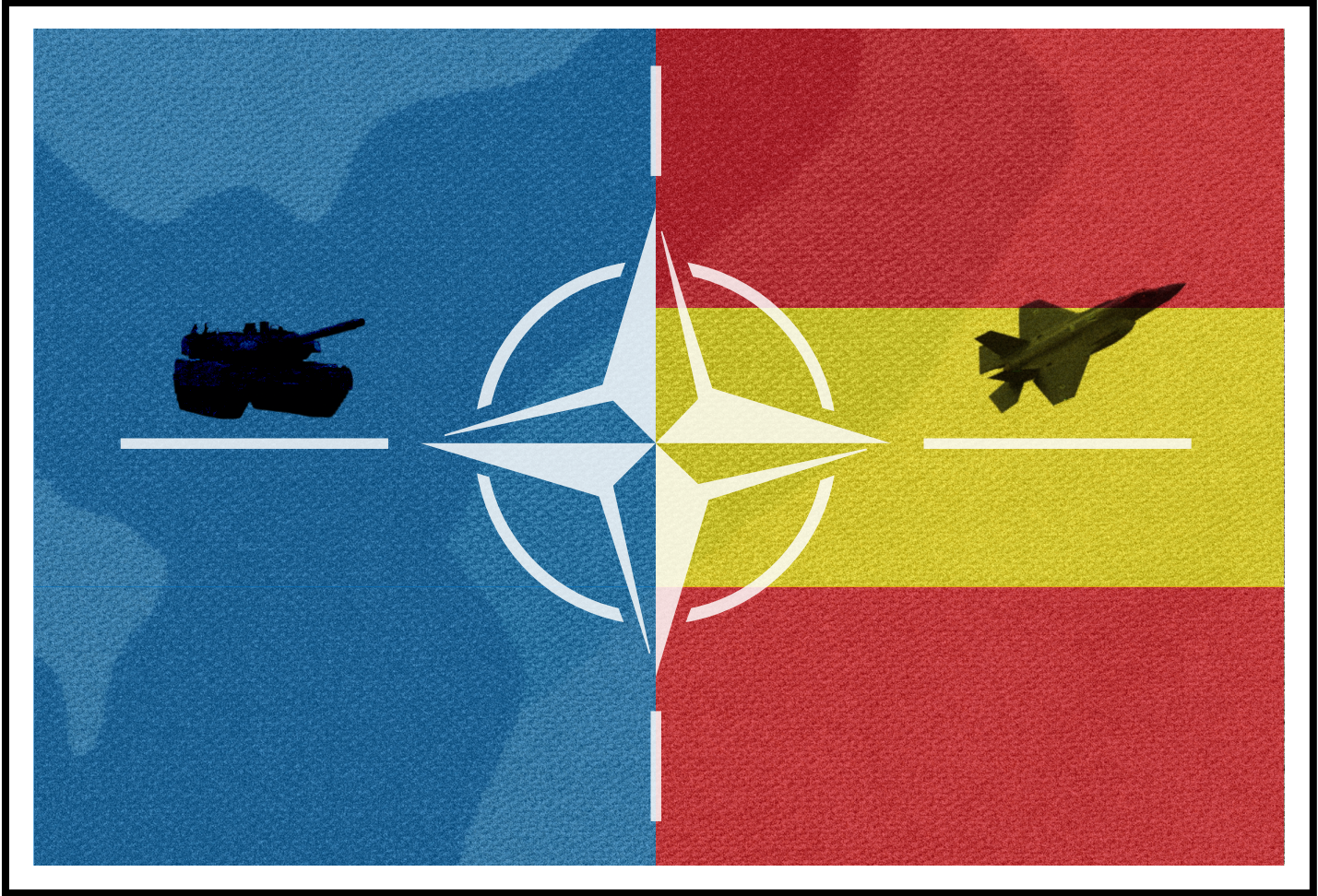
Lecturas recomendadas

Salvador Sánchez Tapia

José Alberto Hip Molina

P. 44

Los artículos del 'Journal' están ilustrados con sellos de Correos conmemorativos del Día de las Fuerzas Armadas y de homenaje a estas.



PRESENTACIÓN

GASTAR LO NECESARIO

EMILI J. BLASCO
DIRECTOR DEL CENTER
FOR GLOBAL AFFAIRS &
STRATEGIC STUDIES

España ha incrementado su gasto en defensa, empujada por los requerimientos de la OTAN. El contexto internacional –de retorno a la rivalidad entre potencias y a la guerra misma en lugares ya no tan ‘olvidados’ del planeta– debería haber bastado para que el Gobierno español se hubiera decidido directamente a aumentar las capacidades militares del país. Sin una convicción real, actuando solo por un señalamiento de Bruselas o Washington, la discusión queda atrapada en una mera controversia sobre el porcentaje de gasto, antes el 2% y ahora el 5% del PIB.

Carentes de suficiente cultura estratégica, a los españoles nos cuesta determinar qué ambiciones tiene nuestro país en el mundo y cuáles son los principales riesgos que nos amenazan. El debate sobre el gasto de defensa viene justamente a ayudarnos a superar ese déficit: para gastar no una cifra convencional sino lo que España necesita, hay que examinar los restos en seguridad que afrontamos y definir el poder de disuasión que estos requieren.

Este número de ‘Global Affairs Journal’, coordinado por Salvador Sánchez Tapia, General de Brigada (Res) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Navarra, aborda –a modo de contexto– las razones estratégicas que aconsejan que España se dote de mayores capacidades, a las que en su artículo hace referencia Paula Las Heras, de la Agencia Europea de Defensa, y luego entra en consideraciones detalladas sobre las partidas del presupuesto español.

De estas tratan tres notables contribuciones: una sobre el plan industrial y tecnológico para la seguridad y la defensa, de Carlos Calvo González-Reguerol, coronel y asesor para estrategia y desarrollo de negocio en GAHN LGC; otra sobre planeamiento y financiación de la defensa, escrita por Antonio Fonfría, de la Universidad Complutense de Madrid, y la tercera sobre el pasado, el presente y el futuro de los gastos de defensa en España, a cargo de Juan C. Domingo Guerra, General de División (R).

INTRODUCCIÓN

Presupuesto de defensa: cañones o mantequilla a la española

SALVADOR SÁNCHEZ TAPIA

General de Brigada (Res.), profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Navarra

Europa se encuentra inmersa en un dilema de seguridad clásico¹. El futuro de cooperación internacional que se auguraba tras el colapso del sistema comunista no se ha materializado; en su lugar, y bajo una apariencia de entendimiento y armonía, Rusia, heredera del imperio soviético, ha ido acumulando un profundo rencor –en silencio, primero, pero cada vez más abiertamente– contra el mundo occidental por lo que ve como un comportamiento agresivo y poco respetuoso con el estatus de gran potencia que Moscú considera merecer. Hoy, ese rencor se ha transformado en una confrontación directa que amenaza con derivar en una guerra si no se gestiona adecuadamente.

A lo largo del itinerario de degradación de las relaciones ruso-occidentales, jalonado por episodios como los de Kosovo (1999), Georgia (2008) o Ucrania (2014, 2022), Rusia ha ido haciendo un esfuerzo progresivo por reforzar sus capacidades militares. Según datos del SIPRI, aprovechando la bonanza producida por un período de precios altos en los recursos energéticos, el gasto en defensa ruso se incrementó en un 105% entre 2000, fecha de la llegada de Putin al Kremlin, y 2009,

SUMARIO

EL PORCENTAJE DE PIB COMO REFERENCIA DE INVERSIÓN EN DEFENSA
P. 7

EL PROBLEMA DE ESPAÑA CON EL PRESUPUESTO DE DEFENSA
P. 9

CONCLUSIONES
P. 11

situándose ese año por encima de los 53.000 millones de dólares². Desde entonces, el gasto militar ruso ha mantenido su tendencia al alza, pasando de los 84.500 millones de dólares en 2014, a los 149.000 millones estimados para 2024; y ello, a pesar de la guerra y de las sanciones que pesan sobre el país.

Parte de este gasto se ha dedicado a programas de modernización, gracias a los cuales las fuerzas armadas rusas han puesto en servicio, o planean hacerlo, equipos como el misil ‘Sarmat’ (SS-X-29), la familia de carros de combate ‘Armata’, o los nuevos submarinos nucleares de la clase ‘Yasen’. Aunque la experiencia de cuatro años de guerra sugiere lo mucho que había de mera propaganda en la presentación pública de estas capacidades, algunas de las cuales no se han visto en los campos de batalla de Ucrania, el esfuerzo ruso no debe ser menospreciado, máxime porque está apoyado por un arsenal atómico que, además de ser el mayor del mundo, está también en proceso de modernización³.

El rearme ruso ha venido acompañado de una retórica anti-occidental cada vez más encendida que revela una actitud de confrontación, no ya con Ucrania, sino con el bloque occidental y lo

que representa. Ya en 2007, en la Conferencia de Seguridad de Mú-nich, Putin advirtió, en términos nada ambiguos, que “Estados Unidos ha traspasado sus fronteras de muchas maneras”, que “la OTAN ha puesto sus fuerzas de primera línea en nuestras [de Rusia] fronteras”, y que esa acción constituye “una provocación que reduce el nivel de confianza mutua”. Más tarde, en junio de 2024, respondiendo a una pregunta sobre el suministro de armas de largo alcance a Ucrania por parte de la OTAN, Putin afirmó que “si alguien está pensando en la posibilidad de suministrar este tipo de armas para atacar nuestro territorio (...) ¿por qué no podemos suministrar las nuestras del mismo tipo a esas regiones del mundo desde las que puedan alcanzar instalaciones sensibles de los países que hacen esto con Rusia?”⁴

La respuesta occidental a este *crescendo* en el enfrentamiento fue, al inicio, un tanto vaga, particularmente en una Europa con capacidad de respuesta limitada y sin apetito por abrir frentes en medio de una grave crisis financiera. A la guerra de Georgia se respondió con tibias condenas y con gestos como el acercamiento diplomático de la UE a Georgia y a Ucrania, más simbólicos que efectivos⁵. La reacción comenzó



a endurecerse cuando Rusia intervino en Ucrania en 2014 para anexionarse Crimea y controlar parte del Donbas; en ese momento, los aliados de la OTAN decidieron, además, desplegar una fuerza multinacional –la ‘enhanced Forward Presence’– con fines disuasorios en la frontera este del territorio, y acordaron, en la cumbre de Gales de ese año, incrementar progresivamente sus presupuestos de defensa hasta alcanzar, como mínimo, el 2% de sus respectivos PIB en el plazo de una década (2024). Mientras, la Unión Europea trató de coordinar el esfuerzo de sus socios promulgando el ‘Documento Mogherini’ en 2016 y la Brújula Estratégica en 2022. A pesar de estos esfuerzos, cuando Rusia perpetró la invasión de Ucrania en febrero de 2022, únicamente ocho países OTAN habían alcanzado el umbral del 2% acordado siete años antes. España, en concreto, con un magro 1,03% de su PIB, ocupaba entonces una de las últimas posiciones de la tabla de gasto, solo por delante de Luxemburgo⁶.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2025 ha introducido un elemento de presión y de urgencia sobre los aliados europeos de la OTAN para lograr un reparto más equitativo del coste de su defensa, que recae mayoritariamente sobre Estados Unidos. El presidente norteamericano quiere que sus socios aviven el paso hacia un horizonte de mayor gasto en defensa para,

así, poder concentrarse en el más acuciante problema de seguridad en el Indo-Pacífico. Consecuentemente, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada en La Haya en junio de 2025, los miembros de la Alianza Atlántica acordaron elevar el techo del 2% del PIB acordado en 2014 hasta el 5%, dividido en un 3,5% de gastos directamente relacionados con la defensa, y un 1,5% de otros vinculados a la seguridad.

En el período entre 2014 y 2024, España, lejos de moverse en el sentido de alcanzar el porcentaje acordado, se mantuvo en una postura de bajo nivel de gasto en defensa para caer, en 2024 y con un 1,28%, al fondo de la tabla como el aliado que menos porcentaje de su PIB invertía en defensa⁷. Apremiado por la presión norteamericana, el gobierno español, en un ejercicio de creatividad contable, generando y redireccionando créditos, y sorteando la resistencia de una buena parte de sus socios de investidura⁸, se presentó en la cumbre de la OTAN de La Haya de junio de 2025 con un 2% de gasto nominal, pero también con una carta en la que, sobre la base de varios argumentos, anunciaba al Secretario General de la Alianza su intención de no comprometerse con el umbral del 5% anunciado para la cumbre. De ella salió haciendo un malabarismo dialéctico en el que afirmó no estar dispuesto a alcanzar un porcentaje que consideraba excesivo e innecesario,

pero sin romper la unanimidad de la declaración final⁹.

Lo anterior no ha pasado desapercibido a los aliados, algunos de los cuales han criticado la postura de España, recordándole que el compromiso del 5% incumbe a todos, sin excepción¹⁰.

Más allá de la tensión que pudiera provocar en la cumbre, esta situación evidencia lo refractario que es nuestro país a incrementar la parte del presupuesto que destina a invertir en su seguridad. ¿Por qué España, una de las principales economías de Europa y de la UE, líder del mundo iberoamericano, geopolíticamente situada en el estratégico estrecho de Gibraltar, y vecina de un país que ambiciona una parte del territorio nacional español, es tan reacia a dedicar más recursos a su defensa? A analizar esta cuestión se dedican las siguientes secciones.

EL PORCENTAJE DE PIB COMO REFERENCIA DE INVERSIÓN EN DEFENSA

Antes de acometer la cuestión central, es oportuno hacer un excursus para analizar el sentido de las alianzas y la cuestión del uso del porcentaje sobre el PIB como unidad de medida del esfuerzo de defensa de un Estado.

Las alianzas son agrupaciones voluntarias de Estados que, ante una amenaza compartida, deciden mancomunar su seguridad desde sus diferentes perspectivas históricas y geográficas, poniendo a disposición del conjunto las

¿POR QUÉ ESPAÑA, UNA DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE EUROPA, LÍDER DEL MUNDO IBEROAMERICANO, GEOPOLÍTICAMENTE SITUADA EN EL ESTRATÉGICO ESTRECHO DE GIBRALTAR, Y VECINA DE UN PAÍS QUE AMBICIONA UNA PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL ESPAÑOL, ES TAN REACIA A DEDICAR MÁS RECURSOS A SU DEFENSA?

capacidades y los recursos con los que cuentan para hacer frente a esa amenaza.

En una alianza no se trata de que todos los países gasten lo mismo en forma absoluta o en porcentaje de PIB, sino de que todos contribuyan lo máximo que puedan con los recursos de que disponen. Eso sí, en el entendimiento de que cada Estado dedica a su propia defensa una cantidad razonable que garantice un nivel adecuado de disuasión sin lastrar al país con una deuda inasumible, y sin privarle de lo necesario para cubrir otros gastos igualmente necesarios. Ese esfuerzo justo es, entonces, complementado por lo que aporta pertenecer a una alianza; uno menor, sin causa justificada, convierte al país en un socio insolidario, y puede amenazar su pertenencia a la alianza y, por ende, la seguridad nacional.

Una alianza no está para que el socio más rico y poderoso extienda un paraguas que permita a los demás inhibirse de las responsabilidades inherentes a su propia defensa, sino para producir una sinergia en la que la seguridad mancomunada sea mayor que el sumatorio de las seguridades individuales. En un arreglo de este tipo es esencial que cada uno de sus componentes haga un análisis profundo de sus necesidades de seguridad como Estado soberano que le lleve a concluir qué es lo que, en rigor, debe gastar para, después, hacerlo. En otras palabras: hay que invertir en defensa, no porque lo diga el presidente Trump con modos y maneras discutibles, sino porque, antes de recurrir al apoyo de los aliados, es necesario atender de forma solvente nuestras necesidades de seguridad, haciendo nuestra disuasión creíble, minimizando los riesgos y siendo solidarios de buena fe con el esfuerzo colectivo.

Cuestión aparte, aunque relacionada con la anterior, es la de si el porcentaje sobre el PIB nacional es un indicador válido para medir el esfuerzo en defensa de un Estado. Sin tachar la cifra de arbitraria,



su uso como valor de referencia plantea algunos problemas. En primer lugar, el dato tiene un significado diferente para cada país, lo que se puede traducir en contribuciones muy desiguales en términos absolutos –lo cual, en sí, no tiene por qué ser malo–, y en que países con PIB elevado se vean obligados a gastar por encima de lo que las necesidades razonables de sus respectivas defensas demandan, incluida la parte alícuota del esfuerzo colectivo. Tal podría ser el caso de Italia, o de Alemania, por citar solo dos. Lo contrario podría suceder en los países con PIB más pequeños, que deberían invertir por encima de la cifra acordada –comprometiendo su estabilidad financiera– para que sus capacidades militares tuvieran un impacto mínimamente significativo en la Alianza, más allá de mostrar la bandera.

En segundo lugar, el anclaje del gasto al PIB lo somete automáticamente a las fluctuaciones que experimente ese dato; si baja, puede disfrazar una reducción de la contribución real a la defensa; si sube, puede imponer un gasto excesivo innecesario o resultar en un porcentaje neto de contribución por debajo al acordado si el Estado decide dedicar la misma cantidad absoluta de euros haciendo un esfuerzo menor. Esas fluctuaciones, además, complican el planeamiento de recursos a medio plazo.

Por último, el indicador del PIB tampoco habla de cómo se gasta lo invertido en defensa. Mientras que el compromiso de Gales exigía a los aliados que al menos el 20% de su inversión en defensa lo fuera en adquisición de equipo, el de La Haya únicamente menciona que el 3,5% del PIB debe dedicarse a gastos puros de defensa, sin especificar a cuáles. En su contribución en este número de ‘Global Affairs Journal’, el general Domingo Guerra analiza exhaustivamente esta cuestión referida al caso de España, evidenciando la inclusión en los presupuestos de España de partidas que, en el mejor de los casos, tocan la defensa de forma tangencial.

Consciente, probablemente, de las limitaciones del indicador del PIB y, desde luego, de lo lejos que está de alcanzarlo, España ha intentado hacer un esfuerzo pedagógico para llevar a la OTAN a la convicción de que hay otras formas de medir la solidaridad de los aliados, más allá de las meramente económicas, e insiste en dos argumentos fundamentales: que España muestra su compromiso con una importante contribución a las misiones y operaciones OTAN, pasadas y en vigor; y que, con un 2,1% (casualmente, la cifra con la que el presidente del Gobierno se presentó en la cumbre de 2025), España cumple con lo que le solicitan los Objetivos de Capacidades (CT) OTAN.

**HAY QUE
INVERTIR EN
DEFENSA, NO
PORQUE LO
DIGA TRUMP
CON MODOS
DISCUTIBLES,
SINO
PORQUE,
ANTES DE
RECURRIR AL
APOYO DE LOS
ALIADOS, ES
NECESARIO
ATENDER
DE FORMA
SOLVENTE
NUESTRAS
NECESIDADES
DE
SEGURIDAD**

Siendo ciertos, ambos argumentos encierran algunas falacias. Respecto al primero, España contribuye con soldados, no porque se vea forzada a ello, sino porque hacerlo sirve al interés de la defensa nacional, aunque solo sea garantizando una futura reciprocidad. No es bueno ni correcto, desde esa óptica, dar a nuestras participaciones un tono de obligación. Además, el argumento oculta la realidad de que el compromiso operativo actual de las Fuerzas Armadas de España corresponde a situaciones de baja intensidad que, no obstante, suponen un esfuerzo significativo que agota algunas capacidades críticas, y que solo podría crecer, en caso de un aumento del número de conflictos, o de la intensidad de los existentes, a duras penas y dejando a la nación inermes ante algún hipotético rival que aprovechara esta situación de debilidad para lanzar, digamos, un ataque a la integridad territorial de España.

Respecto al segundo, y relacionado con el anterior, la pregunta que España debe hacerse es si, con ese 2,1% que, se dice, es suficiente para cumplir lo que se le demanda en los CT, sus necesidades de defensa están satisfactoriamente cubiertas, máxime teniendo en cuenta que el paquete de fuerzas de que dispone para atender a esos CT y a las necesidades de la amenaza no compartida es el mismo. Eso es lo que debe hacer cada país; por ejemplo, Francia no podría alegar que ya gasta lo suficiente con lo que destina para cubrir el CT si, simultáneamente, desatendiera el imperativo de garantizar la seguridad y los intereses nacionales en sus territorios de ultramar. El criterio de suficiencia de la inversión en defensa está en lo que demanda la seguridad nacional, no en lo que dispongan documentos elaborados en Bruselas. Y, como argumenta Paula Las Heras en su contribución, en el caso de España, el entorno de seguridad aconseja hacer un esfuerzo mayor.



GASTAR EN DEFENSA POR DEBAJO DE LO NECESARIO TIENE CONSECUENCIAS: DEBILITA EL EFECTO DISUASORIO DE LAS FUERZAS DISPONIBLES, IMPLICA ASUMIR MAYORES RIESGOS FRENTE A AMENAZAS NO CUBIERTAS CLARAMENTE POR LA OTAN Y DEBILITA LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN ESTA

EL PROBLEMA DE ESPAÑA CON EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Retomando el hilo argumental tras esta digresión, puede decirse que, por las dimensiones de su economía, por posición geoestratégica, por Historia y por vocación, España está llamada a asumir en la arena internacional un rol más protagonista que el que juega en la actualidad. Para ello, debería contar con un poder militar suficiente para hacer sentir su voz y, sobre todo, para cubrir el doble objetivo de garantizar su propia seguridad y contribuir a la del resto de sus aliados y socios. Su esfuerzo en defensa debe guardar una mejor proporción con las posibilidades de una de las mayores economías de Europa.

Gastar en defensa por debajo de lo necesario tiene consecuencias para España: debilita el efecto disuasorio de las fuerzas disponibles, erosionando su credibilidad; implica asumir mayores riesgos frente a amenazas no claramente cubiertas por la seguridad que proporciona la Alianza Atlántica; y debilita la propia posición de la nación en el marco de la OTAN al ser percibida por los aliados como poco comprometida con la defensa colectiva, lo que limita el eco de su voz en las decisiones colectivas, y puede llegar a

poner en peligro, llegado el caso, el apoyo a los intereses propios en caso de necesidad.

Esto es lo que podría estar sucediéndole a España, limitada por un déficit crónico de inversión en su propia defensa que es resultado de una conjunción de circunstancias, estructurales unas, coyunturales otras¹¹. En lo coyuntural, la actual aritmética parlamentaria, y la propia composición del Ejecutivo nacional actúan como un freno a cualquier esfuerzo decidido, si lo hubiera, de incrementar el gasto en defensa¹². Fundamentalmente, porque está haciendo difícil –el Gobierno no lo ha logrado desde noviembre de 2022– la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, lo que, a su vez, impide fijar una senda creciente de gasto en defensa.

Lo anterior no significa que el gasto no haya aumentado; de hecho, desde el último presupuesto, ha crecido por varias vías como la de las transferencias de crédito de otros ministerios al de Defensa, la generación de créditos por ingresos extraordinarios, o la ampliación de créditos. Así, si el presupuesto para el año 2023 fue de algo menos de 13.000 millones de euros, en 2024 la cantidad se vio incrementada en algo menos

de 3.000 millones utilizando mecanismos legales como los citados¹³. Luego, en 2025, el gasto se incrementó en 10.471 millones adicionales, obtenidos por mecanismos similares, invertidos para alcanzar el 2% del PIB¹⁴. El problema es que estos incrementos son imprevisibles, inciertos y no permiten optimizar la planificación ni su aplicación. En su artículo, Carlos Calvo profundiza en este aspecto con gran conocimiento de causa, analizando los aspectos positivos y negativos del procedimiento empleado para financiar las necesidades de la Defensa.

Sea como fuere, por este procedimiento, el Gobierno logró imponer un aumento del gasto de defensa para el ejercicio 2025, pero a costa de provocar un nuevo episodio de fricción entre la parte socialista del Gobierno y la de la antimilitarista Sumar, que protestó airadamente en los medios contra la subida propuesta por sus socios de gobierno para, acto seguido, aceptarla en el Consejo de Ministros bajo la ambigua condición de que no fuera para “gastos belicistas”, y evidenciando lo difícil que puede resultarle al Presidente del Gobierno ensayar el mismo procedimiento en 2026 si, como parece, tampoco logra aprobar unos PGE¹⁵. Con todo, lo peor es que este método hurta a los ciudadanos el debate público a que tienen derecho en una democracia; supone una aportación improvisada de recursos financieros de muy difícil –imposible, en algunos casos– digestión por mor de los procedimientos burocráticos a los que está sometida la contratación y adquisición de recursos que obligará, casi con total seguridad, a devolver al Tesoro una parte; e impide una planificación plurianual, pues no garantiza el mismo nivel de gasto en el ejercicio 2026. Si esto ya es difícil, pensar en una aprobación parlamentaria basada en el voto a favor de partidos independentistas, de ultraizquierda, o ambas cosas a la vez, se antoja quimérico. En estas condiciones, el margen de manobra del Gobierno es limitado, y los

ENTRE LAS CIRCUNSTANCIAS ESTRUCTURALES, LA CUESTIÓN QUE MÁS DIFICULTADES ENTRAÑA EN EL ESFUERZO DE INCREMENTAR LA INVERSIÓN EN DEFENSA ES LA DE LA FALTA DE UNA ADECUADA CULTURA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA

pequeños avances que se puedan registrar serán frágiles, y se lograrán, presumiblemente, gracias a hipotecas en otros terrenos para tratar de asegurar el acuerdo¹⁶.

Entre las circunstancias estructurales, la cuestión que más dificultades entraña en el esfuerzo de incrementar la inversión en defensa es la de la falta de una adecuada cultura estratégica en España¹⁷. Encuestas del CIS hechas en 2017 apuntan a que ese año, con un gasto en defensa de un 1% del PIB, únicamente un 17,7% de los españoles consideraban el gasto “insuficiente”, con un 48% pensando que era “suficiente” (25,4%) o “excesivo” (22,6%), y con un abultado 33,8% respondiendo “No sabe” o “No contesta”¹⁸.

Siete años después, con la agresión rusa ya en marcha, y en un entorno de seguridad claramente inestable y en proceso de deterioro, las opiniones, aunque evolucionando hacia un mayor reconocimiento de la insuficiencia de la inversión en defensa, distaban de mostrar unanimidad a favor de un mayor gasto. Así, en otra encuesta, fechada en 2022, poco después de la invasión rusa de Ucrania, el CIS preguntó a los españoles su opinión sobre la conveniencia de aumentar el gasto en defensa con el objeto de estar preparado para futuras amenazas. A esta pregunta, un 45% de los encuestados contestó afirmativamente; sin embargo, un 47% respondió que no se debería aumentar, con un 4,3% contestando que había que disminuir el gasto. Casi un 8% contestó que no sabía, o no contestó¹⁹. Finalmente, la encuesta del CIS sobre el estado del bienestar publicada en noviembre de 2024 indicó que, aunque la proporción de españoles que pensaban que el gasto militar era insuficiente y debía aumentarse creció hasta el 40%, todavía un 58 % consideraba que el gasto en defensa era suficiente (33,8 %), o que debía reducirse (24,1 %)²⁰.

Un avance importante, sin duda, pero que muestra una Es-

paña dividida al respecto. El dato, además, contrasta con el que ofrece el Barómetro del CIS de marzo de 2025, en el que un mayoritario 75 % de los encuestados españoles opinaron que la Unión Europea debía aumentar su propia capacidad de defensa, quizás animados por la creencia de que ese gasto no lo haría España²¹.

En una cuestión paralela, preguntados por su disponibilidad para sacrificarse y arriesgar su vida por alguna causa, en 2017 una amplia mayoría de los españoles (en torno al 80%) se mostró dispuesta a hacerlo por conceptos etéreos como la libertad o la paz, dato que contrasta con el comparativamente bajo 44,6% que declaró estar dispuesto a hacerlo por defender a su nación (España), o con el 55% de los españoles que, preguntados acerca de su disposición a participar en la defensa de España en caso de ataque militar, contestaron que, “probablemente no” (15%) o “no, con toda seguridad” (39,9%)²².

De los datos aquí analizados se pueden extraer algunas conclusiones. Primero, los cambios en el entorno de seguridad se están traduciendo en una paulatina toma de conciencia de los españoles sobre la necesidad de invertir más en este bien básico. Segundo, ese cambio está aún lejos de ser mayoritario; de hecho, lo que se observa es una ciudadanía dividida sobre el particular. Tercero, los españoles no son, estrictamente hablando, pacifistas “a ultranza”; una gran mayoría considera que la UE debe hacer más por aumentar su capacidad de defensa –quizás porque no identifican la UE con España, y consideran que el esfuerzo recaerá sobre otros, o que las capacidades se mejorarán simplemente a través de una racionalización de los recursos disponibles–; además de eso, una gran parte de los españoles no rechaza el sacrificio –se entiende que de la propia vida– en casos tan vagos como la defensa de la libertad y de la paz, como quiera que se definan estos conceptos. Cuarto, y en con-



tradición con lo anterior, no se muestran tan proclives a hacer lo propio en la defensa territorial de España, como si la defensa de la integridad territorial de España no tuviera nada que ver, ni con la paz, ni con la libertad.

Entender esta contradicción sería materia de un profundo estudio sociológico que excede los límites de este trabajo. Baste aquí señalar el papel de la ya aludida falta de cultura estratégica entre los españoles, uno de cuyos efectos es el de provocar una miopía que dificulta o impide identificar amenazas a la seguridad nacional, y que induce a pensar que, como nuestras intenciones con otros son buenas, nobles, y elevadas, las de otros hacia nosotros también lo son. Como no se identifica ninguna de entidad en el horizonte, resulta fácil mostrarse, sin comprometerse, a favor de defender altos valores como la libertad o la paz. A la vez y, paradójicamente, la misma falta de perspectiva de presión inmediata de una amenaza anima a algunos a mostrar desapego a la idea de sacrificarse por la defensa de la integridad territorial de España, algo que cambia, como la Historia demuestra, cuando llega el momento de la verdad y se produce un “momento Dos de Mayo”²³.

Otra cuestión estructural dificulta aumentar el gasto militar a corto plazo, incluso si hubiera

una voluntad decidida de hacer lo necesario para conseguir y mantener en el tiempo el nivel del 5% del PIB requerido. Según un reciente informe del Instituto de Estudios Económicos, de acuerdo con el techo de gasto aprobado por el Gobierno para el ejercicio 2025, el 75% de lo presupuestado debía corresponder a gastos estructurales ya comprometidos (pensiones, servicio de la deuda, salarios públicos, transferencias a comunidades autónomas, etc). Esto significa que menos del 25% del presupuesto podría dedicarse a reforzar la partida de defensa²⁴. En estas condiciones, alcanzar el umbral acordado implica algunas de las siguientes posibilidades, no excluyentes: incremento sostenido de impuestos; asunción de un mayor nivel de deuda; restructuración del crédito disponible; o minoración del gasto en otras partidas. Por esta razón, de decidirse, el incremento del presupuesto de defensa debe ser gradual; también porque las fuerzas armadas no serían capaces de absorber adecuadamente un repentino aumento de recursos, financieros y humanos. En su interesante aportación a este número, Antonio Fonfría alude con gran claridad a estas dificultades, enfatizando la cuestión de la rigidez burocrática de los procesos de planeamiento y contratación de defensa.

CONCLUSIONES

Una nación de las dimensiones, entidad, historia y condición geopolítica de España está llamada a jugar un papel de mayor protagonismo en la escena internacional; de ello, y a la vista de su entorno de seguridad, se sigue la necesidad de incrementar sustancialmente lo que invierte en su defensa.

La presión del presidente de Estados Unidos no debería ser la razón que justifique un cambio de tendencia en el gasto en defensa, que tampoco debe acometerse bajo la obsesión de alcanzar cifras como la del 5% cuyo valor es más de índole simbólica que real. El cambio debería, mejor, proceder de una sosegada, madura y apartidista reflexión sobre qué quiere y debe ser España en un mundo en mudanza como el actual; sobre si quiere tener alguna influencia en la configuración de las bases del orden que puede estar formándose, o si se conforma con una actitud pasiva que se limite a aceptar sumisamente lo que otros le dicten; y, llegado el caso, sobre las consecuencias de asumir un rol más activo en la arena internacional, entre las cuáles se cuenta la de disponer de un brazo militar robusto y capaz de defender los intereses nacionales y de contribuir a los compromisos internacionales que la nación haya adquirido y hecho suyos.

Semejante reflexión debe involucrar a todos los sectores implicados en la seguridad nacional, más allá del ámbito del Ministerio de Defensa. La seguridad es responsabilidad de todos y a todos compete contribuir al esfuerzo. Por esa misma razón, todos deben participar en el proceso de definición de una política de seguridad coherente y sólida que sirva a los intereses reales de la nación, más allá de superficialidades y visiones idealizadas del mundo.

Nada de esto, sin embargo, será posible mientras España no cultive una cultura estratégica que lleve al ciudadano a ver

EL AUMENTO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA DEBE SER GRADUAL, TAMBIÉN PORQUE LAS FFAA NO SERÍAN CAPACES DE ABSORBER ADECUADAMENTE UN REPENTINO AUMENTO DE RECURSOS, FINANCIEROS Y HUMANOS

a su nación como un actor con responsabilidades directas en la forja activa de un orden internacional justo que preserve sus intereses; a entender que ello significa implicarse activamente –con todas las consecuencias– en el esfuerzo por alcanzar ese orden; y a asumir que ello pasa, necesariamente, por gastar más en defensa, por ver con

**EL QUE SE
HAGA EN
SEGURIDAD
ES, QUIZÁS,
EL GASTO
SOCIAL POR
EXCELENCIA**

normalidad a sus fuerzas armadas como un apto instrumento al servicio de la seguridad y de la política internacional de España, siempre bajo estricto control democrático, y por entender que el que se haga en seguridad es, quizás, el gasto social por excelencia. Lo que se pide es, nada menos, que un cambio cultural; algo que, hay que reconocer, no

es fácil y que requiere tiempo. Pero también, algo que no podrá producirse nunca si, quienes tienen responsabilidades para ello, no comienzan a dar pasos concretos para lograrlo, uniéndolo a los españoles en un proyecto que todos abracen y que dé a España una mayor posibilidad de promover internacionalmente el bien común. ●

NOTAS

- 1 El "dilema de seguridad" es un fenómeno descrito por algunos autores adscritos al realismo como Robert Jervis. Estaría motivado por la anarquía e incertidumbre inherentes al sistema internacional, que llevaría a los actores en el mismo a tomar medidas para garantizar su seguridad. Tales medidas son percibidas por otros actores con desconfianza, planteándoles el dilema de si deben responder con medidas que restauren el nivel de seguridad anterior, amenazando con ello una escalada que, potencialmente, puede llevar a un conflicto armado, o si deben, por el contrario, evitar la escalada, aunque sea a costa de aumentar los riesgos a que su seguridad está expuesta. Ver, por ejemplo, Robert JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.
- 2 Todos los datos han sido obtenidos del anuario del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en <https://www.sipri.org/yearbook>
- 3 Según estimaciones de la Federation of American Scientists, Rusia cuenta con cerca de 5.500 cabezas nucleares, contando las que están obsoletas y esperando desmantelamiento. KRISTENSEN, HANS, M. ,KORDA, Matt, JOHNS, Eliana y KNIGHT, Mackenzie, "Russian nuclear weapons, 2025", *Bulletin of ther Atomic Scientists*, Vol. 81, No. 3, (2025): 208-237.
- 4 President of Russia, "Meeting with heads of international news agencies", 5 june 2024 [accedido el 16 de septiembre de 2025]. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/74223>
- 5 KURTBAĞ, Ömer, "EU's response to the Georgia crisis: an active peace broker or a confused and divided actor?" *OAKA*, Vol. 3, No. 6 (2008), 63.
- 6 NATO, "Defence Expenditure of NATO countries (2014-2021)", [accedido el 19 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF.
- 7 NATO Public Diplomacy Division, "Defence Expenditure of NATO Countries" (2014-2024), *Press Release*, 4. [accedido el 1 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf
- 8 ORTIZ, Alberto, MONROSI, José Enrique, RIVEIRO, Aitor, "Los socios del Gobierno defenderán su rechazo a aumentar el gasto militar en la reunión con Sánchez que el PP desprecia", *El Diario*, 12 de marzo de 2025. [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.eldiario.es/politica/socios-gobierno-defenderan-rechazo-aumentar-gasto-militar-reunion-sanchez-pp-desprecia_1_12127661.html
- 9 La Moncloa, "Pedro Sánchez: 'España cumplirá con los objetivos de capacidades y seguirá siendo una pieza clave en la seguridad europea'", 25 de junio de 2025 [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/250625-cumbre-otan.aspx>
- 10 JAKES, Lara, "La OTAN acuerda aumentar el gasto militar, pero no todos se comprometen a hacerlo", *New York Times*, 25 de junio de 2025. [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2025/06/25/espanol/mundo/otan-donald-trump-espana.html>
- 11 En esta dirección apuntan algunas de las intervenciones de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Así, por ejemplo, en 2018, el General de Ejército Alejandro aludió en su intervención al preocupante déficit de inversión en defensa de España. Refiriéndose al presupuesto en discusión en ese momento, expresó sus dudas de que fuera suficiente para que las Fuerzas Armadas recuperasen las capacidades perdidas durante la crisis financiera de 2008, que tuvo un impacto muy negativo en las mismas. Vid. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa. Sesión número 18. 16 de abril de 2018, 45. [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF
- 12 El Ejecutivo actual está compuesto por ministros del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), socio mayoritario del gobierno, y de SUMAR, una coalición de partidos y movimientos minoritarios de ultr Izquierda. Para articular una mayoría en el Parlamento nacional, el gobierno del PSOE (120 escaños) y SUMAR (26), necesita el apoyo y/o la abstención, según los casos, de una constelación de partidos pequeños de extrema izquierda o independentistas: ERC (7); Junts per Catalunya (7); EH Bildu (6); PNV (5).
- 13 IZQUIERDO RODRÍGUEZ, Jesús María, "El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB", Documento de Opinión 47/2025, (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2025). 16,
- 14 Europa Press, "Sánchez anuncia que España llegará al 2% del PIB en gasto en Defensa en 2025 con 10.471 millones adicionales", 23 de abril de 2025, [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-anuncia-llegara-pib-2025-gasto-adicional-10471-millones>



- nes-euros-20250422121745.html?utm_source=chatgpt.com#google_vignette
- 15 ORTIZ, Alberto, "Sumar plantea una queja dentro del Gobierno por el "exorbitado" aumento del gasto militar: "No es oportuno", El Diario, 22 de abril de 2025, [accedido el 1 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.eldiario.es/politica/sumar-plantea-queja-gobierno-exorbitado-aumento-gasto-militar-no-oportuno_1_12236844.html. SUMAR aceptó, finalmente, el gasto bajo la ambigua condición de que no tuviera "fines belicistas". Vid. Europa Press, "Sumar muestra su desacuerdo al gasto en defensa anunciado por Sánchez con objeciones dentro del Gobierno", 22 de abril de 2025 [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sumar-muestra-desacuerdo-nuevo-gasto-defensa-anunciado-sanchez-objeciones-dentro-gobierno-20250422133034.html>, o Asier MARTIARENA, "Sumar se abre a estudiar el aumento del gasto de defensa 'siempre que no sea con fines belicistas'", La Vanguardia, 7 de marzo de 2025 [accedido el 29 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20250307/10455669/sumar-equilibrios-estudiar-gasto-defensa-fines-no-belicistas.html?utm_source=chatgpt.com.
 - 16 Junts per Catalunya, no se ha mostrado contrario al gasto, pero lo acepta únicamente si supone inversiones en su comunidad autónoma, y por el benéfico efecto que pudiera tener en unas hipotéticas fuerzas armadas catalanas en el futuro. Vid. Antonio FERNÁNDEZ, "El ardor guerrero prende en ERC y Junts: abrazan el militarismo y el gasto en Defensa", El Confidencial, 29 de marzo de 2025, [accedido el 29 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2025-03-29/el-ardor-guerrero-prende-en-erc-y-junts-abrazan-el-militarismo-y-el-gasto-en-defensa_4097022/.
 - 17 El término "cultura estratégica" fue acuñado en 1977 por el politólogo norteamericano Jack Snyder para aludir al hecho de que individuos, a través de un proceso de socialización, desarrollan una serie de ideas, creencias, actitudes, y pautas de comportamiento en materia de seguridad y estrategia, que las sitúa en el plano de lo cultural, más que en el de la mera definición de política de seguridad. Ver Jack L. SNYDER, "The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations," A Project AIR FORCE report prepared for the United States Air Force, (Santa Mónica, CA: RAND, 1977), v.
 - 18 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "La defensa nacional y las fuerzas armadas (XI)", Estudio N° 3188 (Septiembre 2017), 9 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3188marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 19 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "Encuesta sobre cuestiones de actualidad", Estudio N° 3360 (Abril 2022), 5 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3360marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 20 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "Actitudes hacia el estado del bienestar (II)", Estudio n° 3487, Noviembre 2024, 4. [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/cis/es3487marMT_a. Una encuesta de GAD 3 de junio de 2025, hecha por encargo de TEDAE, indica que el porcentaje de los españoles que consideran insuficiente el gasto se sitúa en un 37%, con un 55% opinando que es excesivo (20 %) o adecuado (35%). Vid. TEDAE, "Un 56% de los españoles prevé un mundo más inseguro y valora positivamente reforzar la Defensa y Seguridad nacional y sus industrias", 9 de junio de 2025 [accedido el 20 de noviembre de 2025]. Disponible en https://tedae.org/notas-de-prensa/un-56-de-los-espanoles-preve-un-mundo-mas-inseguro-y-valora-positivamente-reforzar-la-defensa-y-seguridad-nacional-y-sus-industrias/?utm_source=chatgpt.com
 - 21 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro, Marzo 2025, 3 [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/cis/es3502marMT_a
 - 22 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "La defensa nacional y las fuerzas armadas (XI)", Estudio N° 3188 (Septiembre 2017), 3 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3188marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 23 Según el Barómetro del CIS de noviembre de 2025, sólo un 07% de los españoles sitúan "las guerras en general" entre sus tres principales problemas, 5. Vid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de Noviembre 2025. Avance de resultados. Estudio NO. 3530 (Nov 2025) [accedido el 2 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3530mar_a
 - 24 Instituto de Estudios Económicos, La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado, (Madrid; IEE, 2025), 22.

El retorno de la defensa: razones estratégicas para el rearme de España

PAULA LAS HERAS MARINICORENA

Agencia Europea de Defensa

Durante más de tres décadas, España – como el conjunto de Europa – ha vivido instalada en la convicción de que la guerra en el continente había dejado de ser una posibilidad real. El final de la Guerra Fría pareció inaugurar una era de estabilidad duradera, en la que los conflictos se resolverían por medios diplomáticos y económicos, no militares. Las prioridades nacionales se desplazaron hacia el bienestar social, la integración europea y la globalización económica. En ese contexto, la defensa se convirtió en una política de segundo orden: un área técnica, costosa y distante de las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía.

EL FIN DE LA PAZ COMPLACIENTE

Sin embargo, el mundo ha cambiado de manera abrupta. La invasión rusa de Ucrania en 2022 rompió de forma definitiva la ilusión de que el uso de la fuerza hubiera sido desterrado del continente europeo. La guerra volvió al corazón de Europa, con miles de víctimas, desplazamientos masivos y una movilización militar a gran escala. Al mismo tiempo, vivimos cómo la competencia entre

SUMARIO

EL FIN DE LA PAZ COMPLACIENTE
P. 14

EL NUEVO CONTEXTO GEOESTRÁTICO INTERNACIONAL
P. 15

EL ENTORNO REGIONAL Y LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD PARA ESPAÑA
P. 16

POR QUÉ ESPAÑA DEBE REARMARSE
P. 18

CONCLUSIONES
P. 19

Estados Unidos y China marca el ritmo de la política internacional, con consecuencias directas para la estabilidad global. En paralelo, el Sahel se ha convertido en una región fallida, donde el terrorismo y la presencia de actores estatales y no estatales –incluidas fuerzas rusas– amenazan con extender la inestabilidad afuera de sus fronteras. El Mediterráneo, espacio vital para España, experimenta una creciente rivalidad entre Marruecos y Argelia, con una carrera armamentística silenciosa pero sostenida.

En este contexto, España se enfrenta a un entorno de seguridad profundamente transformado, caracterizado por la simultaneidad de amenazas de distinta naturaleza: convencionales, híbridas y tecnológicas. Ninguna frontera es impermeable; ningún espacio –ni físico ni digital–, completamente seguro. La defensa, entendida durante años como un gasto prescindible, reaparece ahora como un requisito esencial de soberanía y estabilidad.

La crisis de seguridad europea ha revelado también las limitaciones del modelo de dependencia estratégica que Europa, incluida España, ha mantenido respecto a Estados Unidos. La OTAN se mantiene como el principal ga-

rante de la defensa colectiva, pero su equilibrio interno se ve tensionado por el peso desproporcionado de Washington. La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto que la autonomía estratégica europea sigue siendo más un deseo que una realidad. Para España, esta situación plantea un desafío doble: contribuir de manera proporcional a la seguridad común y, al mismo tiempo, definir una estrategia propia acorde con sus intereses nacionales.

Este artículo parte de una premisa sencilla: España debe rearmarse. No por ambición militarista, sino por necesidad estratégica. Rearmarse significa dotarse de los medios, las capacidades y la voluntad política necesarios para proteger sus intereses vitales en un entorno global cada vez más incierto. Significa también reforzar su posición en Europa, consolidar su base industrial de defensa y fomentar una cultura de seguridad que trascienda la coyuntura política.

En las páginas que siguen se analizará el contexto geoestratégico internacional, las amenazas específicas que enfrenta España y se expondrán las razones que justifican el rearme. La conclusión es clara: en el siglo XXI, la defensa es una política de Estado

indispensable para garantizar soberanía, seguridad y credibilidad internacional.

EL NUEVO CONTEXTO GEOESTRATÉGICO INTERNACIONAL

El sistema internacional atraviesa una transformación profunda que cuestiona los fundamentos del orden surgido tras el final de la Guerra Fría¹. El periodo que muchos autores denominaron ‘paz liberal’ se basaba en la preeminencia de Estados Unidos, la expansión de la democracia liberal y la integración económica global como motores de estabilidad. Sin embargo, este modelo se ha erosionado progresivamente durante la última década, acelerándose su descomposición desde 2020 y estallando de manera definitiva con la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022². La competición estratégica entre grandes potencias, la militarización de la economía, la fragmentación del multilateralismo y el retorno de la guerra convencional, junto con la consolidación de nuevas formas de guerra no convencional –en particular la guerra híbrida–, configuran un entorno cada vez más volátil e imprevisible.

Fin del orden liberal y retorno de la competencia entre potencias

En primer lugar, la edad de la globalización, que había favorecido interdependencias económicas capaces –en teoría– de desincentivar el conflicto, se enfrenta a un retroceso debido al auge de potencias revisionistas que cuestionan la legitimidad de un orden liderado por Occidente³. Rusia y China coinciden en su rechazo a lo que consideran un sistema dominado por Estados Unidos y buscan alterar el equilibrio de poder tanto en Europa como en el Indo-Pacífico⁴. Organismos como el *International Institute for Strategic Studies (IISS)* advierten que el mundo ha entrado en una fase de “competencia sistémica” entre democracias y autocracias en la que la superioridad militar y tecnológica vuelve a ser un factor determinante⁵.

LA COMPETICIÓN ESTRATÉGICA ENTRE GRANDES POTENCIAS, LA MILITARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, LA FRAGMENTACIÓN DEL MULTILATERALISMO Y EL RETORNO DE LA GUERRA CONVENCIONAL, JUNTO CON NUEVAS FORMAS DE GUERRA, CONFIGURAN UN ENTORNO CADA VEZ MÁS VOLÁTIL E IMPREVISIBLE



Tras la disolución de la Unión Soviética, la narrativa predominante en Europa y Estados Unidos sostuvo que la democracia liberal y la economía de mercado se expandirían de forma irreversible. Esta visión, popularizada por autores como Francis Fukuyama, sustentó la idea de que la guerra entre grandes potencias había quedado obsoleta⁶. Sin embargo, acontecimientos como la anexión rusa de Crimea en 2014, la creciente militarización china y la erosión de normas internacionales –desde el comercio hasta el ciberespacio– revelaron que el orden posterior a 1991 era mucho menos estable de lo que se pensaba. La guerra de Ucrania no fue un accidente histórico, sino la culminación de un proceso de

revisión estratégico iniciado por Rusia desde comienzos del siglo XXI⁷.

El retorno de la guerra convencional: Rusia y Ucrania

La invasión rusa de Ucrania representa la primera guerra convencional a gran escala en Europa desde 1945. Con ella se han hecho visibles elementos que muchos europeos creían superados: ofensivas de grandes unidades acorazadas, empleo de artillería en masa, campañas aéreas y una movilización militar prolongada. Además, la guerra ha demostrado que la disuasión europea era insuficiente, y que la dependencia de Estados Unidos sigue siendo estructural. Instituciones como la OTAN y la Agencia Europea de De-



fensa han reconocido que Europa no dispone de inventarios adecuados de munición, defensas aéreas ni capacidades industriales para sostener un conflicto de alta intensidad⁸. El esfuerzo militar ruso –a pesar de las sanciones y del aislamiento– sigue apoyándose en una economía plenamente movilizada para la guerra, mientras Ucrania depende ampliamente del apoyo occidental.

China y la proyección global: Indo-Pacífico y efectos indirectos en Europa

China constituye el otro gran vector de inestabilidad estratégica. Su modernización militar –particularmente en capacidades navales, misiles hipersónicos y guerra cibernética– está diseñada para expulsar a Estados Unidos de su entorno regional y convertirse en potencia dominante en Asia⁹. El Departamento de Defensa estadounidense advierte de que el Ejército Popular de Liberación posee ya la mayor marina del mundo en número de buques, mientras que su estrategia en el Indo-Pacífico entrena para esce-

LA UE INTENTA REDEFINIR SU PAPEL COMO ACTOR ESTRATÉGICO, PERO SUFRE TENSIONES INTERNAS Y DIVERGENCIAS SOBRE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y EL RITMO DE REARME

narios de bloqueo o invasión de Taiwán¹⁰.

Aunque geográficamente distante, Europa no es ajena a esta dinámica. La intensificación del enfrentamiento entre Estados Unidos y China afecta directamente a sus cadenas de suministro, a su acceso a tecnología crítica y a la estabilidad de un sistema comercial del que depende enormemente. En caso de un conflicto en el Indo-Pacífico, Washington reasignaría recursos militares hacia Asia, dejando a Europa con menos garantías de apoyo inmediato. De hecho, en la Unión Europea ya se subraya que el ascenso chino supone un “desafío sistémico” para la propia Unión¹¹.

Fragmentación del multilateralismo: ONU en crisis, UE en redefinición, OTAN reforzada

El sistema multilateral muestra signos de parálisis. El Consejo de Seguridad de la ONU se encuentra bloqueado por la rivalidad entre las grandes potencias, lo que le ha impedido actuar de manera efectiva en conflictos como Siria, Sudán o el propio caso de Ucrania¹². La Unión Europea, por su parte, intenta redefinir su papel como actor estratégico, pero sufre tensiones internas y divergencias sobre la autonomía estratégica y el ritmo de rearme. En contraste, la OTAN –que muchos consideraban debilitada a principios de la década– se ha reforzado con la adhesión de Finlandia y Suecia y con la aprobación de nuevos planes de defensa basados en la disuasión avanzada¹³. Esta revitalización confirma que la Alianza Atlántica sigue siendo la piedra angular de la seguridad europea.

Estrategias híbridas y zona gris: Militarización de la economía, la tecnología y los dominios no convencionales

La erosión del orden liberal ha ido acompañada por una acelerada militarización de sectores económicos, tecnológicos y estratégicos, un rasgo central de las

dinámicas de los conflictos en la zona gris. Esta forma de conflicto combina instrumentos militares y no militares –incluidos presión económica, ciberoperaciones, desinformación, coerción energética y sabotaje tecnológico– para debilitar adversarios sin recurrir necesariamente a hostilidades abiertas¹⁴.

En este contexto, el desarrollo de nuevas capacidades estratégicas como armas hipersónicas, sistemas antisatélite, inteligencia artificial militar y plataformas autónomas está transformando la forma de la guerra –que no su naturaleza–, al reducir drásticamente los tiempos de decisión y ampliar los dominios de confrontación. Paralelamente, la ciberdefensa y la protección de infraestructuras críticas se han convertido en prioridades nacionales, dado que el ciberespacio se ha consolidado como un dominio permanente de conflicto¹⁵.

Europa afronta estas tendencias desde una posición vulnerable. Su dependencia energética se reveló tras el recorte y posterior interrupción del gas ruso, lo que obligó a una rápida diversificación hacia proveedores alternativos como Argelia, Estados Unidos o Noruega¹⁶. A estas tensiones se añaden las presiones migratorias derivadas de conflictos y crisis en Oriente Medio, el Sahel y África Occidental, que afectan especialmente a países mediterráneos como España, Italia y Grecia.

En este contexto de incertidumbre estructural, España –como parte integrante de la UE y la OTAN– debe afrontar un diseño estratégico mucho más exigente, en el que los riesgos se acumulan y la ausencia de preparación tiene consecuencias reales.

EL ENTORNO REGIONAL Y LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD PARA ESPAÑA

El entorno estratégico de España se define por su posición geográfica única: puerta de entrada al Mediterráneo, frontera sur de Europa y punto de conexión con el Atlántico Norte y África Oc-

cidental. Esta situación expone al país a un amplio espectro de amenazas que combinan dimensiones convencionales, híbridas y tecnológicas. El análisis se divide en tres apartados: flanco este europeo, flanco sur africano y Mediterráneo occidental.

Flanco este europeo

El conflicto ucraniano ha tenido repercusiones directas e indirectas sobre la seguridad europea, incluyendo a España. Aunque España no se encuentra en primera línea de combate, la guerra demuestra que Europa sigue siendo vulnerable a agresiones convencionales de grandes potencias.

España, al igual que otros miembros de la OTAN, depende en gran medida del paraguas defensivo estadounidense, que provee capacidades estratégicas como disuasión nuclear y transporte de fuerzas a gran escala. El conflicto ha evidenciado la insuficiencia de la capacidad de movilización europea por sí sola, especialmente en municiones, vehículos blindados y sistemas de defensa aérea. Además, el flanco este ha sido fuente de presión indirecta: el aumento de precios energéticos, la inseguridad alimentaria derivada del conflicto en Ucrania y el flujo de refugiados han afectado a la economía y la estabilidad social española¹⁷.

En consecuencia, el flanco este no solo constituye un riesgo militar, sino que condiciona la política económica y energética de España, subrayando la necesidad de una estrategia integral de seguridad.

Flanco sur: África del Norte y Sahel

La proximidad geográfica convierte a Marruecos y Argelia en actores clave del entorno estratégico español. La rivalidad histórica entre ambos países se ha intensificado por factores como la disputa sobre el Sáhara Occidental, la carrera armamentística y la competencia por influencia regional.

Marruecos ha incrementado su gasto militar en los últimos

años, centrado en la modernización de su fuerza aérea, adquisición de misiles de precisión y fortalecimiento de la ciberdefensa. Por su parte, Argelia ha seguido un camino similar, manteniendo un elevado presupuesto de defensa y ampliando sus capacidades navales y de defensa aérea¹⁸.

En este contexto, Marruecos representa una amenaza estratégica creciente para España, no solo por una posible confrontación militar directa e inmediata, sino por su capacidad de presión híbrida y coerción política. Rabat ha demostrado reiteradamente su disposición a instrumentalizar la migración como herramienta de presión, como ocurrió en la crisis de Ceuta de mayo de 2021, así como su capacidad para recurrir al espionaje político y a la diplomacia coercitiva para influir en las decisiones soberanas del Gobierno español¹⁹. A ello se suma una narrativa persistente de reivindicación territorial sobre Ceuta, Melilla, los peñones e islotes del Mediterráneo e incluso, en ocasiones, las islas Canarias, lo que introduce un elemento de incertidumbre permanente en la seguridad nacional española.

El refuerzo militar marroquí, combinado con el apoyo diplomático de actores externos como Estados Unidos e Israel, ha alterado el equilibrio estratégico en el flanco sur de España. Esta asimetría se ve agravada por la actitud de contención mostrada por Madrid, que ha evitado responder con firmeza a las presiones marroquíes, lo que puede ser interpretado como una señal de debilidad estratégica²⁰.

Por lo tanto, no se trata únicamente de disuasión convencional, sino de reforzar capacidades clave frente a amenazas híbridas: control y vigilancia fronteriza, ciberseguridad, inteligencia, defensa aérea y naval, y protección de infraestructuras críticas, especialmente en el archipiélago canario y las ciudades autónomas²¹. Una mayor inversión permitiría a España recuperar capacidad de disuasión y reducir su vul-

nerabilidad frente a la coerción marroquí.

Por otro lado, el Sahel se ha convertido en un espacio estratégico crítico para la seguridad de España. Esto se debe a la expansión del terrorismo yihadista, la sucesión de golpes de Estado y la creciente presencia de actores externos, incluidos grupos de seguridad privados vinculados a Rusia, como Wagner. La retirada de las misiones europeas en la región obliga a España a replantear su papel y a decidir si asume el liderazgo de la presencia europea. El riesgo es evidente: sin una implicación sostenida, el Sahel podría consolidarse como un foco permanente de inestabilidad, expandiéndose con repercusiones directas sobre los intereses españoles en el Golfo de Guinea y el Magreb, así como en Canarias y el Estrecho, impactando la seguridad energética, la industria pesquera y el control de los flujos migratorios irregulares²².

Frente al cierre de puertas en Malí, Burkina Faso y Níger, la atención se desplaza hacia el arco costero del África Occidental –desde Senegal hasta Costa de Marfil, Ghana, Benín y Togo–, donde España refuerza la cooperación bilateral con Mauritania, Senegal y Ghana, apoyando la vigilancia fronteriza, entrenamientos, operaciones de salvamento y promoviendo proyectos de desarrollo que reduzcan vulnerabilidades en los corredores de tránsito. Esta presencia incluye tanto actividades en el marco de las Presencias Marítimas Coordinadas (PMC) de la Unión Europea en el Golfo de Guinea²³, como despliegues no coordinados, que permiten a España proyectar seguridad, reforzar la cooperación regional y proteger rutas marítimas estratégicas.

La necesidad de que España incremente su inversión en defensa se deriva, en este contexto, de un entorno de seguridad cada vez más inestable en su frontera sur. De esta manera, España necesita contar con capacidades sólidas y adaptables para proteger sus intereses en la región.

MARRUECOS REPRESENTA UNA AMENAZA ESTRATÉGICA CRECIENTE PARA ESPAÑA, NO SOLO POR UNA POSIBLE CONFRONTACIÓN MILITAR DIRECTA E INMEDIATA, SINO POR SU CAPACIDAD DE PRESIÓN HÍBRIDA Y COERCIÓN POLÍTICA

Mediterráneo occidental

El Mediterráneo occidental es una zona vital para España por sus rutas marítimas estratégicas, su proximidad a zonas de conflicto y enclaves críticos como el Estrecho de Gibraltar y las Islas Canarias. La seguridad de estas rutas es esencial para el comercio, el suministro energético y la movilidad militar, lo que exige capacidades navales modernas, inteligencia marítima y cooperación con aliados europeos y atlánticos.

En los últimos años, la región ha experimentado una creciente militarización, con presencia de buques rusos, estadounidenses y de la OTAN. Entre las amenazas híbridas más relevantes destaca la actividad de la llamada ‘flota fantasma’ rusa, compuesta por barcos comerciales y logísticos que pueden ser utilizados con fines militares o de espionaje²⁴. Algunos de estos buques, como el petrolero ‘Vyazma’ o el ‘Ursa Major’, han permanecido fondeados durante largos períodos frente al mar de Alborán, realizando tareas de reabastecimiento logístico o transporte de material militar²⁵. Su presencia no solo genera riesgos estratégicos sobre rutas marítimas clave y enclaves españoles, sino que también plantea un peligro medioambiental considerable, debido a posibles fugas de combustible y daños a los ecosistemas marinos. Este contexto obliga a España a mantener vigilancia constante y desarrollar capacidades de intercepción y respuesta rápida.

POR QUÉ ESPAÑA DEBE REARMARSE

La necesidad de que España se rearme deriva directamente de la convergencia de un entorno estratégico cada vez más deteriorado y de amenazas crecientes en sus tres espacios de seguridad inmediatos: el flanco oriental europeo, el flanco sur africano y el Mediterráneo occidental. En este contexto, el rearme –entendido como el desarrollo sostenido de capacidades, una inversión es-

LA
SEGURIDAD
DE LAS RUTAS
RELACIONA-
DAS CON
ENCLAVES
CRÍTICOS
COMO EL
ESTRECHO DE
GIBRALTAR
Y LAS ISLAS
CANARIAS
ES ESENCIAL
PARA EL
COMERCIO, EL
SUMINISTRO
ENERGÉTICO Y
LA MOVILIDAD
MILITAR

table y una doctrina adaptada al nuevo entorno estratégico– ya no es una opción política, sino una necesidad estratégica para proteger los intereses vitales de España, garantizar su seguridad a medio y largo plazo y consolidarse como un aliado fiable y creíble.

Así bien, una de las principales razones que justifican este rearme es la defensa de la soberanía y de los intereses nacionales. España se configura principalmente como una potencia marítima²⁶, y esta condición debe guiar sus decisiones estratégicas en inversión de defensa. Sus intereses incluyen la protección de rutas marítimas, zonas económicas exclusivas, el control del Estrecho de Gibraltar y la protección del Mediterráneo occidental, así como la vigilancia de costas atlánticas e insulares y la proyección oceánica. Esta realidad exige contar con una capacidad naval sólida, moderna y sostenible.

En este contexto, los recursos deben centrarse en el desarrollo de inteligencia artificial, sistemas autónomos, drones, radares y tecnologías electrónicas orientadas a operaciones marítimas y aéreas, donde reside su ventaja comparativa y se define su seguridad estratégica. La modernización de la Armada no es un lujo, sino una necesidad para garantizar la soberanía territorial y proteger los intereses estratégicos en un entorno cada vez más competitivo.

Además, las amenazas no convencionales –ciberataques, sabotaje de infraestructuras críticas, ataques contra redes de comunicaciones, amenazas híbridas, presión migratoria, narcotráfico, crimen organizado, terrorismo– exigen capacidades de vigilancia, defensa, inteligencia y resiliencia que solo pueden garantizarse mediante inversión constante en equipamiento, tecnología, formación y doctrina moderna. Es decir, capacidades que solo pueden garantizarse mediante una aproximación integral basada en DOTMLPF: doctrina, organización, formación, equipamiento, liderazgo y educación, personal

e instalaciones. Esta perspectiva asegura que la modernización y el rearme no se limiten a la adquisición de material, sino que aborden todos los componentes necesarios para que las Fuerzas Armadas puedan operar con eficacia en un entorno complejo y multifacético.

Paralelamente, el impulso a la industria de defensa y a la tecnología dual (uso civil y militar) constituye un elemento clave de la defensa de la soberanía nacional, en particular de la soberanía tecnológica e industrial. Tal y como han señalado autoridades españolas, esta apuesta puede convertirse en un motor de reindustrialización, innovación tecnológica y creación de empleo altamente cualificado²⁷. Esta apuesta no solo fortalece la defensa: genera oportunidades industriales, refuerza capacidades nacionales, reduce dependencia exterior y favorece la competitividad tecnológica. En un contexto internacional cada vez más polarizado, donde la supremacía tecnológica es un factor decisivo, disponer de una industria propia de defensa es esencial para garantizar la soberanía nacional y la credibilidad estratégica de España.

Asimismo, el rearme es clave para reforzar la credibilidad internacional de España y su compromiso con la seguridad colectiva. Como miembro de la OTAN y de la Unión Europea, España tiene responsabilidades compartidas de seguridad. La invasión de Ucrania, la reactivación del flanco oriental y la tensión global han puesto de relieve la necesidad de que los aliados contribuyan no solo con presencia diplomática, sino con una inversión significativa. España mantiene una postura intermedia y matizada respecto al aumento del gasto en defensa. El Gobierno ha anunciado un incremento del gasto para superar –ligeramente– el 2 % del PIB a partir de 2025, cumpliendo con el objetivo mínimo de la OTAN; argumentando que es suficiente para cumplir los Objetivos de Capacidad acordados sin

comprometer la sostenibilidad presupuestaria ni las prioridades sociales internas²⁸.

Por eso España se ha desmarcado de los objetivos más ambiciosos, como el de alcanzar un gasto en defensa del 5 % del PIB (3,5 % destinado a cumplir los requisitos militares básicos +1,5% dedicado a ciberseguridad, protección de infraestructura crítica, preparación civil, innovación y fortalecimiento de la industria de defensa), argumentando que la solidaridad aliada no debe medirse solo en términos de gasto, sino también por la aportación efectiva de capacidades y la participación en operaciones, o el apoyo a Ucrania²⁹. Esta visión ha generado fricciones con algunos aliados como Estados Unidos, que consideran insuficiente el esfuerzo español y cuestionan su falta de alineamiento con los nuevos objetivos cuantitativos de gasto. Un nivel de gasto estable, acompañado de modernización y operatividad real, mejora la posición de España como aliado fiable, refuerza su peso político dentro de la Alianza y protege la cohesión del bloque frente a amenazas comunes.

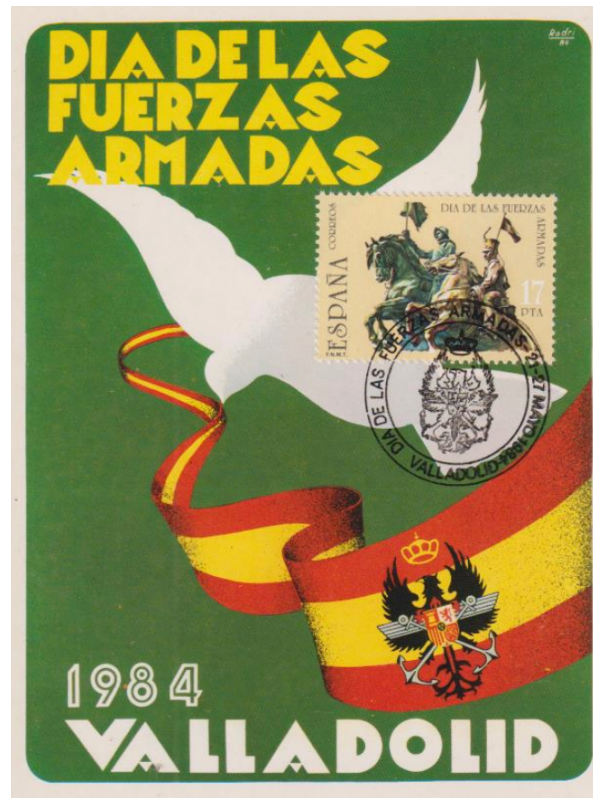
Otro aspecto clave del rearme es el fortalecimiento de la cultura de defensa, la cohesión nacional y la resiliencia institucional. Rearmarse implica recuperar –o consolidar– una cultura de defensa en España que vincule la seguridad con la soberanía, la prevención y la resiliencia colectiva. Esto significa que la defensa debe dejar de ser una variable de ajuste presupuestario variable y convertirse en una política de Estado: con planificación a medio y largo plazo, inversión estable, profesionalización de las Fuerzas Armadas, promoción de vocaciones, doctrina coherente y formación continuada.

La inversión en defensa también puede contribuir a la cohesión nacional: la defensa no es solo militar, sino social, política y estratégica. Ante amenazas crecientes, es imprescindible que la sociedad comprenda que la

seguridad colectiva requiere recursos, compromiso y visión, no solo cuando hay crisis, sino de manera permanente. Además, la modernización de medios, la mejora de las condiciones de vida del personal, la preparación para crisis híbridas o de otro tipo, la interoperabilidad con aliados, la capacidad de proyección, y una base industrial sólida están ligadas a la resiliencia institucional: España estaría mejor preparada para responder a crisis militares, migratorias, energéticas, de seguridad, tecnológicas e incluso medioambientales³⁰.

Finalmente, nos encontramos ante una urgencia moral, estratégica y operativa que subraya la necesidad de adaptarse al nuevo entorno. Vivimos en un momento de disrupción global: guerras convencionales retornan, amenazas híbridas se multiplican, la competencia entre grandes potencias se intensifica, la tecnología militar evoluciona rápidamente, el Sahel y África del Norte se tornan cada vez más inestables, el Mediterráneo y el Atlántico se militarizan, y las rutas marítimas y energéticas se vuelven espacios vulnerables. En ese contexto, postergar la modernización de la defensa sería una irresponsabilidad estratégica. España no puede permitirse seguir actuando con la lógica de una paz complaciente; tiene la obligación moral y política de adaptarse, asegurar su soberanía, proteger a su población, cumplir con sus compromisos internacionales y consolidar su posición como actor relevante en Europa y en el Atlántico.

El rearme, por tanto, no es un capricho, ni una carrera armamentística sin sentido: con la estrategia adecuada, es una inversión en seguridad, estabilidad, autonomía, industria y futuro. En definitiva: rearmarse no es una opción militarista, ni una apuesta belicista; es una decisión estratégica, racional y responsable. España –por su posición geográfica, su historia, su dimensión marítima, su pertenencia a alianzas, su



base industrial– debe aprovechar este momento para consolidar una defensa creíble, sostenible y adaptada al siglo XXI.

CONCLUSIONES

España se encuentra en un punto de inflexión estratégico. Tras décadas de paz complaciente y dependencia de la seguridad colectiva liderada por Estados Unidos, el país enfrenta un entorno internacional caracterizado por la rivalidad entre grandes potencias, la proliferación de conflictos convencionales y no convencionales, y la rápida evolución tecnológica militar. La invasión de Ucrania, la proyección global de China, la inestabilidad en África del Norte y el Sahel, y la creciente vulnerabilidad marítima europea evidencian que la defensa ya no puede ser una prioridad secundaria ni una variable de ajuste presupuestario. España debe asumir con claridad que la seguridad y la soberanía son responsabilidades permanentes, que requieren inversión, planificación y cultura estratégica.

La modernización de las Fuerzas Armadas españolas, en todos sus componentes –terrestre, aé-

**REARMARSE
NO ES UNA
OPCIÓN
MILITARISTA,
NI UNA
APUESTA
BELICISTA;
ES UNA
DECISIÓN
ESTRATÉGICA,
RACIONAL Y
RESPONSABLE**

reo y, especialmente, marítimo— es esencial para garantizar la capacidad de defensa propia y para cumplir con los compromisos internacionales. Estas capacidades no solo protegen la integridad territorial, sino que aseguran el control de rutas marítimas, espacios aéreos, infraestructuras críticas y la proyección de estabilidad en su área de influencia.

En el ámbito internacional, España debe consolidar su credibilidad. Un rearme responsable y una participación activa en operaciones multinacionales refuerzan la cohesión europea y la seguridad colectiva de la OTAN. Una España capaz, equipada, interoperable y tecnológicamente avanzada es un socio fiable, capaz de proteger rutas estratégicas, garantizar la libertad de navegación, contribuir a la resolución de crisis y proyectar estabilidad regional. La autonomía estratégica europea solo será real si cada

Estado miembro asume responsabilidades efectivas; en este contexto, el rearme de España no es una elección opcional, sino una obligación ética y política.

La sociedad civil tiene también un papel crítico. La defensa no es solo responsabilidad de las Fuerzas Armadas: es una cuestión de conciencia y cultura estratégica. Comprender la relación entre inversión, soberanía y seguridad cotidiana fortalece la legitimidad democrática de las decisiones políticas y permite que la defensa se convierta en una política de Estado, más allá de los ciclos electorales y las disputas partidistas. La implicación ciudadana garantiza apoyo a iniciativas de modernización, formación y resiliencia, y ayuda a prevenir que la defensa se perciba como un gasto prescindible.

Para los legisladores, la conclusión es clara: garantizar la defensa del país requiere decisiones

**COMPRENDER
LA
RELACIÓN
ENTRE
INVERSIÓN,
SOBERANÍA Y
SEGURIDAD
COTIDIANA
FORTALECE LA
LEGITIMIDAD
DEMOCRÁ-
TICA DE LAS
DECISIONES
POLÍTICAS Y
PERMITE QUE
LA DEFENSA
SE CONVIERTA
EN UNA
POLÍTICA
DE ESTADO**

valientes, coherentes y sostenidas en el tiempo. La inversión en defensa no debe concebirse únicamente en términos militares, sino como un instrumento clave de cohesión nacional, resiliencia institucional y preparación frente a crisis de distinta naturaleza. En este sentido, la planificación a medio y largo plazo debe ir acompañada de una inversión en defensa estable y previsible, orientada a la modernización tecnológica, la mejora de las condiciones y la formación continua del personal, y la consolidación de una base industrial de defensa sólida, innovadora y competitiva. Estas inversiones constituyen un pilar estratégico para reforzar la soberanía, la independencia operativa y la proyección internacional de España. Posponer estas decisiones implica asumir riesgos innecesarios frente a amenazas crecientes y un entorno geopolítico cada vez más inestable ●

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Defensa Europea. *Defence Data 2024-2025*. Bruselas, 2025. https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2025_eda_defencedata_web.pdf
- CALATRAVA, Adolfo. "La transformación del sistema de seguridad europeo tras la Guerra Fría: de 1991 a la crisis de Ucrania." *Historia Actual Online* 3, no. 59 (2025). <https://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/article/view/2293>.
- CHARAP, Samuel, y Timothy J. COLTON. *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. London: Routledge, 2017.
- Consejo Europeo. *EU-China Strategic Outlook*. Bruselas, 2023.
- Consejo de la Unión Europea. *¿De dónde procede el gas de la UE? Bruselas, 2025*. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/where-does-the-eu-s-gas-come-from/>.
- COTTEY, Andrew, Lorenzo CLADI, y Nele MARIANNE Ewers-Peters. "Introduction: The 2022 Russian Invasion of Ukraine and the Re-Making of the European Security Order." *Defence Studies* 25, no. 4 (2025): 759-78. <https://doi.org/10.1080/14702436.2025.2577333>.
- DRIESSEN CORMENZANA, Marta. *Intensificación y expansión de la amenaza yihadista en el Sahel: implicaciones para España y la Unión Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2025. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/intensificacion-y-expansion-de-la-amenaza-yihadista-en-el-sahel-implicaciones-para-espana-y-la-union-europea/>.
- Estado Mayor de la Defensa (EMAD). *Presencias marítimas coordinadas - Golfo de Guinea*. Operaciones en el exterior. Ministerio de Defensa de España. https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/61-Presencias_maritimas_coordinadas/.
- FEÁS, Enrique, y Federico STEINBERG. *Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania*. Madrid: Real Instituto Elcano, 11 de mayo de 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>.
- FRESNEDA, Carlos, Marina PINA, y Xavier COLÁS. "Cercos a los barcos de Putin en el Mediterráneo." *El Mundo*, 18 de julio de 2025. <https://www.elmundo.es/internacional/2025/07/18/687a7bcb21efa0aa2a8b4590.html>.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press, 1992.
- GIL PÉREZ, Javier. *China y su apuesta por el liderazgo en el Sudeste Asiático*. CIDOB Report 11. Barcelona: CIDOB, noviembre de 2023. <https://www.cidob.org/publicaciones/china-su-apuesta-por-liderazgo-sudeste-asiatico>.
- HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis A. *La zona gris: una aproximación con-*

- ceptual desde las FAS. Instituto Español de Estudios Estratégicos 34/2022. Madrid, 2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEO34_2022_LUISHER_Zona.pdf.
- IKENBERRY, G. John. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. Yale University Press, 2020. <https://doi.org/10.2307/j.ctv15pjxns>
- International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 2024*. Londres: Routledge, 2024.
- MÁRQUEZ Y DE LA RUBIA, Francisco. *La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinención*. Instituto Español de Estudios Estratégicos 71/2025. Madrid, 2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2990223/la_onu_ante_el_eclipse_del_multilateralismo_2025_dieee71.pdf.
- MEARSHEIMER, John J. "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great Power Politics." *Foreign Affairs* 100, no. 6 (2021): 48-58. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war>.
- MUÑOZ ABAD, Rafael J. *El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España*. Madrid: Real Instituto Elcano, 28 de julio de 2025. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-fenomeno-de-la-flota-fantasma-y-sus-riesgos-para-espana/>.
- MUÑOZ MOSQUERA, Andrés B., y Nikoleta CHALANOULI. "Decoding Grey Zone Environments." En *Hybrid Threats and Grey Zone Conflict: The Challenge to Liberal Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2024.
- NATO. *Vilnius Summit Communiqué*. Bruselas, 2023.
- PINTADO MORERA, Jordi. "La 'guerra fría' entre Marruecos y Argelia, al límite." *Descifrando la Guerra*, 7 de junio de 2025. <https://www.descifrandolaguerra.es/marruecos-argelia-guerra-fria/>.
- REINA, Marina G. "España y Marruecos: La permisividad española ante el vecino del sur." *Global Affairs*, Universidad de Navarra, 19 de abril de 2023. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/espana-y-marruecos-la-permisividad-espanola-ante-el-vecino-del-sur>.
- THYKJAER, Christina. "Sánchez rechaza aumentar al 5 % el gasto militar." *Euronews*, 19 de junio de 2025. <https://es.euronews.com/my-europe/2025/06/19/pedro-sanchez-confirma-que-espana-no-subira-el-presupuesto-del-defensa-al-5-propuesto-por->.
- U.S. Department of Defense. *Annual Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Washington, D.C., 2023. <https://media.defense.gov/2023/oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republic-of-china.pdf>.
- VÁZQUEZ, Gonzalo. *España frente a su realidad estratégica marítima*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de noviembre de 2025. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/espana-frente-a-su-realidad-estrategica-maritima>.
- "Impulso al Plan Industrial y Tecnológico". *Revista Española de Defensa* 429 (julio-agosto 2025): 46-49. Ministerio de Defensa de España. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2025/07/p-46-49-red-429-industria.pdf>.

NOTAS

- 1 MACKINDER, Halford. "The geographical pivot of History". *The Geographical Journal*, 170 (4), 1904, 306.
- 2 *Ibid.*, 312.
- 3 MAHAN, Alfred T. *La influencia del poder naval en la historia*. (Madrid: Ministerio de Defensa, 2007 [1890]). 156 y 165.
- 4 MACKINDER, Halford Mackinder. *Democratic Ideals and Reality*. (New York: Henry Hold and Co., 1919), 186.
- 5 TODD, Emmanuel. *La derrota de Occidente*. (Madrid: Akal, 2024), 40.
- 6 Los mejor posicionados son Amberes y Rotterdam, cerca de ese top-ten, aunque fuera del mismo, precisamente porque se trata de terminales de esa misma Ruta de la Seda. Lo mismo sucede con puertos como el de Valencia, el mejor ubicado de España en este ránking (30° del mundo) que está en manos de la multinacional china COSCO.
- 7 MAHAN, Alfred T., op. cit, 124.
- 8 BAQUÉS, Josep. "El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino", en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 5, N° 1, 2019, 119-139.
- 9 BAQUÉS, Josep. "La redistribución del poder mundial", en *VVAA. Geopolítica del poder militar*. (Madrid: Cuadernos de Estrategia N° 224, 2024), 15-46.
- 10 China tiene otro tipo de problemas, si no en acto, sí, al menos, potenciales. Por ejemplo, una parte importante de la extracción nacional de gas procede de la región de Sinkiang (concretamente, del yacimiento de Tarim). Por lo tanto, de una zona convulsa, que incluye veleidades separatistas.
- 11 Ver: "Ranking de los países con mayores reservas de tierras raras en 2023", *Statista*, 2024, <https://es.statista.com/estadisticas/635934/reservas-mundiales-de-tierras-raras-por-paises/>.
- 12 Ver: "Desciende la tasa de natalidad en China en 2022", *Expansión*, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/natalidad/china>.
- 13 SPYKMAN, Nicholas. *The Geography of the Peace*. (New York: Harcourt, Brace and Co., 1944), 28.
- 14 MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. (New York: Norton, 2001).
- 15 Pensemos en *Taiwan Semiconductor Manufacturing Co.*, o en *ASML Holding NV*.
- 16 ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China escape Thucydides' Trap?* (Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2018).
- 17 WALLERSTEIN, Immanuel. *The Politics of the World Economy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 41-42.

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

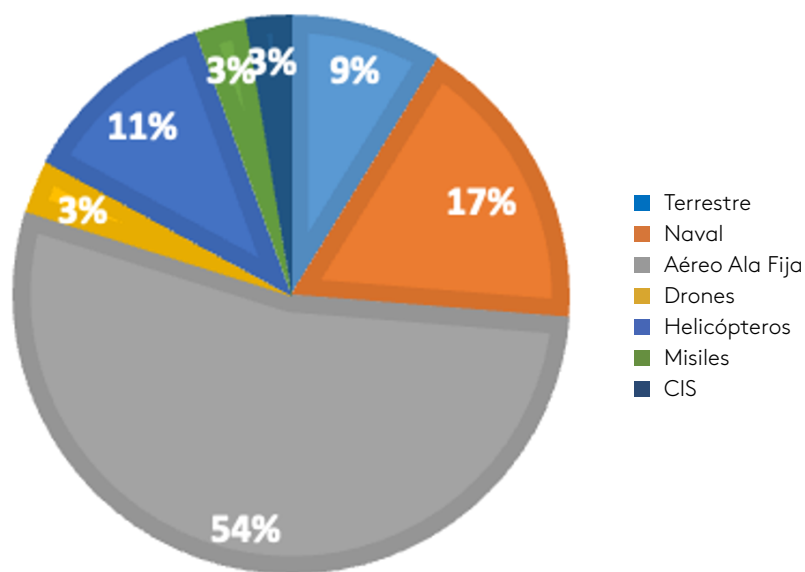
planteó estas dos ideas como las grandes líneas sobre las que establecer las reformas. La relacionada con el personal, llevó a la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas y a la suspensión del Servicio Militar Obligatorio. A la vez, se consideraba que unos Ejércitos profesionalizados y orientados 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.

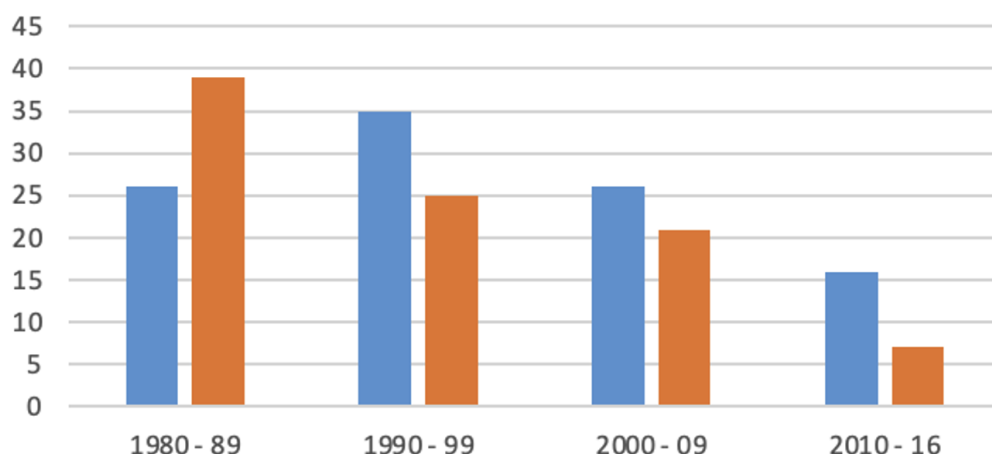
Por otro lado, y siguiendo con los problemas financieros, el peso de compromisos derivados de contratos de programas especiales ha representado un volumen muy importante del total de disponibilidades para inversiones, lo que ha condicionado las posibilidades de afrontar otras necesidades de material.

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:

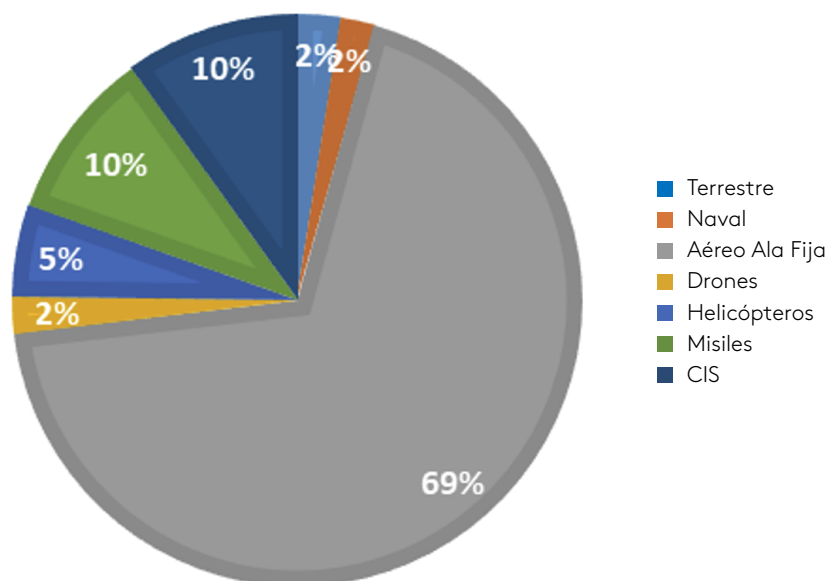
1. Aumentar la autonomía estratégica en materia de industria de defensa.
2. Contribuir a la Europa de la Defensa.
3. Consolidar una base industrial y tecnológica nacional competitiva y sostenible.

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:

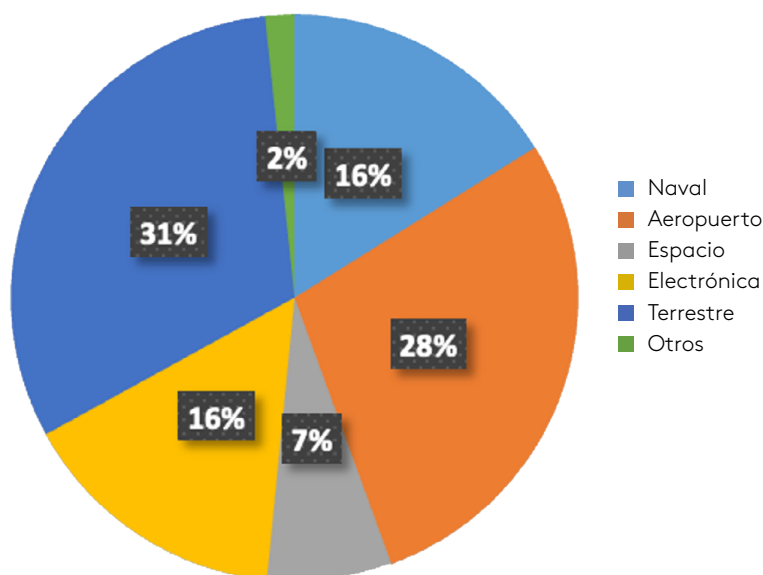
EL PLAN INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA PRETENDE “IMPULSAR UNA NUEVA OLA DE INNOVACIÓN Y REINDUSTRIALIZACIÓN EN TORNO A LAS TECNOLOGÍAS DE DOBLE PROPÓSITO QUE SIRVA PARA ACELERAR LA MODERNIZACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO ESPAÑOL”

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.

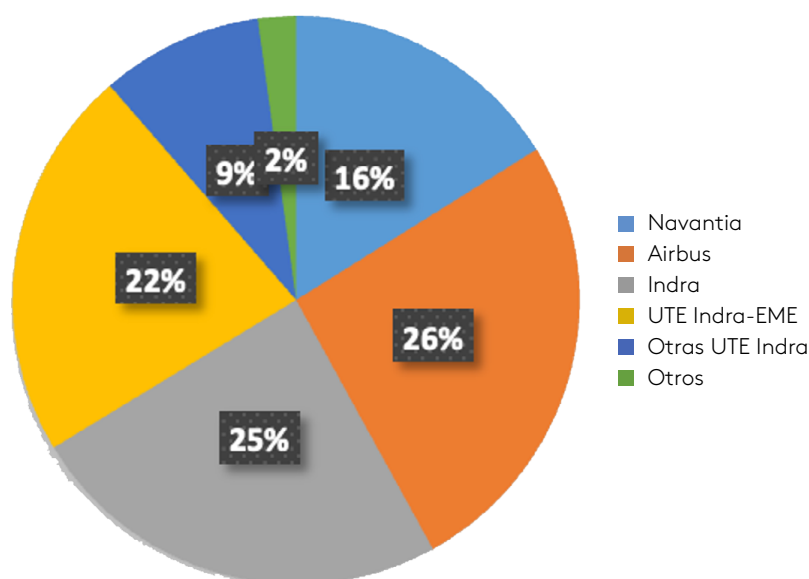
Para materializar este plan se han aprobado siete reales decretos que regulan la concesión de préstamos para un total de 31 programas especiales de modernización por un importe total de 14.223,85 M€ a aportar entre 2025 y 2032. De esa cantidad corresponde a la anualidad de 2025 un total de 4.475 millones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

Planeamiento y financiación de la defensa: qué, cómo y para qué

ANTONIO FONFRÍA

Universidad Complutense de Madrid. Academia de las Ciencias y las Artes Militares

La necesidad de tener un poder de disuasión adecuado a los riesgos y amenazas de un país exige la puesta en marcha de diversos instrumentos cuya importancia es difícil de obviar. Partiendo de una clara explicación de la necesidad a la sociedad, la importancia de dotar presupuestariamente, contar con el capital humano necesario y con los sistemas de armas más eficaces es una necesidad que tiene un coste. La seguridad no es gratis. Para alcanzar dicha seguridad en el plano militar es necesario todo un proceso de planeamiento que no está exento de problemas, entre los que destaca la dotación presupuestaria.

Una política sin dinero no es una política. Esta frase es un clásico en las facultades de economía y tiene mucho de real. Sin embargo, surgen dos cuestiones clave a la hora de destinar recursos a cualquier política pública: cuánto y cuál es el coste de oportunidad. En el caso de la defensa, la restricción presupuestaria ha marcado la historia de las últimas décadas, hasta que la presión externa ha obligado a España a incrementar el gasto y la inversión. En realidad, no ha habido ninguna intención de hacerlo, pero la realidad y las presiones han hecho su

trabajo. Con relación al coste de oportunidad, en caso de no dotar con las capacidades necesarias a las Fuerzas Armadas (FAS), el coste sería extremadamente elevado si hubiese un conflicto. Por ello, la defensa ha de ser una prioridad de estado, siendo financiada acorde con las necesidades que impone la realidad.

En el caso español, la premura, falta de planificación y falta de pensamiento estratégico están generando desequilibrios que ya se empiezan a vislumbrar. Una de las características más sobresalientes del ámbito económico de la defensa es la importancia y necesidad de políticas de largo plazo y de estrategias que sostengan dichas políticas. Lamentablemente en numerosas ocasiones España no ha contado con una perspectiva estratégica que aportara una dirección clara a las políticas de Estado, algo que pasa factura a la política de defensa. La continuidad y coherencia se erigen, así como pilares básicos de la política de defensa, en general, y de la política económica de defensa en particular.

En este sentido, y por lo que se refiere a los aspectos económicos, resulta necesario –si no imprescindible–, una clara estabilidad y previsibilidad presupuestaria vinculada a las prioridades mar-

SUMARIO

UN RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA
P. 31

EL PLANEAMIENTO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES
P. 32

ALGUNAS IDEAS PARA UNA FINANCIACIÓN ESTABLE Y PREVISIBLE
P. 34

CONCLUSIONES
P. 35

cadadas por el planeamiento de la defensa. La cuestión que surge en este punto es qué instrumentos pueden utilizarse para alcanzar dicho objetivo.

En las páginas siguientes se analizará una breve historia de la financiación de la defensa, seguido del análisis de algunos aspectos del planeamiento de la defensa, atendiendo a sus virtudes y limitaciones y aportando algunas ideas para su mejora. En el siguiente epígrafe se abordará la necesidad de estabilidad y previsibilidad presupuestaria. El artículo termina con unas conclusiones.

UN RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA

Hasta el año 1980, la forma de presupuestar se encontraba parcializada y orientada a saber quién y en qué se gastaba el presupuesto. Esta situación se ve modificada tratando de que la sistemática y racionalidad del gasto fuesen las guías básicas de la gestión del presupuesto¹, incluyendo posteriormente la eficiencia como aspecto consustancial a los usos presupuestarios.

La entrada de España en la OTAN en mayo de 1982 posee claros efectos económico-presupuestarios. Parece difícil desligar



dicha entrada en la Alianza de la promulgación de la Ley 44/1982 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Esta Ley es consecuencia de la importante penuria que mostraban las FAS, tanto en material, como en la remuneración del personal, el sostenimiento, etc. Así, el Objetivo de Fuerza Conjunta de 1980 dio pie a dicha norma, aunque el bienio 1980-82 no consiguió la dotación de recursos económicos adecuada para el cumplimiento de los objetivos planteados. La Ley de 1982 proponía unas dotaciones mínimas para inversiones y sostenimiento que podrían elevarse en función de las circunstancias. Igualmente se abrió la puerta a la posibilidad de contratar en varias anualidades, incluso por encima de lo que dictaba la norma de la Ley General Presupuestaria, con el límite del 80% de los créditos previstos². Se fijaba una cuantía de crecimiento del gasto en defensa concreta, cuyo techo se encontraba en el 2,5%.

Junto a este impulso presupuestario se trataba de estimular la industria de defensa española, es decir, ambos aspectos –presupuestario e industrial– iban de la mano, por lo que, ‘de facto’, se estaba realizando un planteamiento de estabilidad presupuestaria y de aplicación de una perspectiva que diera a las empresas cierta visión de las tendencias de futuro, al menos en términos económicos. No obstante, su cumplimiento fue muy parcial y en 1987 hubo de promulgarse la Ley 6/1987 que

DURANTE 2025 SE PLANTEA LLEGAR AL 2% DEL PIB, ALGO QUE SE PODRÍA HABER HECHO DE FORMA MÁS PAUSADA SI DURANTE LOS DIEZ AÑOS ANTERIORES SE HUBIESE LLEVADO A CABO UNA POLÍTICA SERIA DE DEFENSA

tenía unos objetivos similares a la anterior, además de tratar de garantizar los suministros esenciales para la defensa y la estabilidad en las inversiones en I+D a fin de configurar las compras de futuro de este tipo de tecnologías. En este último caso se reconocía de manera implícita la falta de capacidad de desarrollos altamente tecnológicos por parte de la industria española.

Finalmente, la Ley 9/1990, con el mismo título que las anteriores, trata de crear un marco económico-financiero para la modernización y sostenimiento de las FAS, insistiendo en la importancia del largo plazo (emplazaba hasta el año 2000) y el interés del conocimiento de las tecnologías y capacidades productivas existentes.

Desde esos años hasta la actualidad ha habido cambios relevantes en diversos ámbitos. Por una parte, el contexto geopolítico es muy diferente y las tensiones se han incrementado de manera muy sustancial. Además, se han alcanzado acuerdos tanto en el seno de la OTAN, como de la UE que presionan a los países a realizar un mayor esfuerzo en defensa, aunque algunos de ellos han sido ampliamente incumplidos y otros, que aportan herramientas utilizables para facilitar dicho incremento, no han sido utilizados por España. Sin embargo, es posible traer aquí las palabras de Busquets, refiriéndose a la transición, pero que es aplicable hoy en día diciendo que las Cortes pasan sobre el tema como “sobre ascuas”³.

A partir de mediados de los 90 y hasta el comienzo de la crisis de 2008 el presupuesto de defensa se mantiene bastante constante en términos nominales, por lo que hay una clara pérdida de poder adquisitivo. A partir de la crisis, el presupuesto sufrió importantes recortes –llegando a ser superiores al 30%⁴, generando dos efectos nocivos: la falta de capacidades renovadas que se quedaban obsoletas y la reducción drástica de la formación del personal de las Fuerzas Armadas.

Sólo a partir de 2017 comienza a recuperarse el exiguo presupuesto de defensa, una vez que se sale de la profunda crisis que comenzara ocho años antes. Ni los Acuerdos de Cardiff firmados en 2014 con la OTAN, ni las acuciantes necesidades de las FAS en prácticamente todos los ámbitos, impulsaron de manera clara los presupuestos⁵. Ni la guerra de Ucrania fue capaz de mejorar de manera sustancial la situación y hay que esperar hasta 2025 en que, tanto la UE⁶, como la OTAN⁷ y, particularmente, EEUU ejercen una importante presión sobre los países europeos, especialmente España⁸, para que realmente comience a darse un mayor impulso, tanto presupuestario como industrial⁹.

En este contexto, y bajo el apremio mencionado, durante 2025 se plantea llegar al 2% del PIB, algo que se podría haber hecho de forma más pausada si durante los diez años anteriores se hubiese llevado a cabo una política seria de defensa. Junto con este empuje y, por el lado de la oferta, se diseña una reestructuración de la industria de defensa que no se había planteado en los círculos del Ministerio de Defensa –de hecho no se contempla en la Estrategia industrial de Defensa publicada a mediados de 2023¹⁰– y, en 2024, se erige como campeón nacional a la empresa Indra, que comienza a conformar un grupo empresarial, tanto por la vía de crecimiento orgánico como inorgánico, y absorbe la mayor parte de los recursos financieros que se presentan en el Plan Industrial y Tecnológico.

EL PLANEAMIENTO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES

El planeamiento de la defensa tiene por objeto trasladar objetivos políticos a un conjunto de capacidades concretas que respondan a las necesidades de seguridad en el corto, medio y largo plazos. Frühling analiza cómo se aborda la incertidumbre en el contexto de diferentes formas ideales, típicas de la planificación de la

defensa, como es una cuestión de adecuación entre el análisis de tipos concretos de riesgos estratégicos y su posterior codificación en requisitos¹¹.

No es el objeto de estas líneas explicar el planeamiento de la defensa¹², más bien es poner de manifiesto su importancia en distintos ámbitos –político, militar, económico, industrial, etc.–, y dónde se encuentran los principales cuellos de botella que pueden desvirtuar dicho proceso, así como sus resultados.

En términos generales, el proceso de planeamiento trata de vislumbrar el futuro de la seguridad en función de un amplio conjunto de variables tanto internas del país, como externas –conflictos, tensiones geopolíticas, etc.–, todo ello bajo un paraguas de elevada incertidumbre. Los actuales conflictos: Ucrania, Siria, Israel, el terrorismo, los conflictos híbridos y en la zona gris, etc., han conducido a un incremento del gasto en defensa que implica cambios en los sistemas de armas, en las relaciones de cooperación entre países, en la búsqueda de complementariedad e interoperabilidad en los sistemas y entre los países y todo ello conduce a importantes cambios en las doctrinas, que quedan obsoletas a una gran velocidad y que imponen cambios relevantes dentro de las fuerzas armadas. A ello coadyuva el trepidante cambio tecnológico y su aplicación tanto a las armas cinéticas como a aquellas otras que actúan en el ciberespacio, por ejemplo. Esta situación exige una mayor flexibilidad de las FAS para adecuar sus estructuras y formas de actuar a un contexto extremadamente cambiante.

Estos aspectos han de tenerse en consideración a la hora de realizar el planeamiento de la defensa. Además, la propia elaboración implica la intervención de un conjunto heterogéneo de agentes –militares, civiles, políticos, expertos, gestores, industriales...–, con intereses que no siempre son convergentes y que pueden llegar a modificar de manera sustancial

el resultado final del planeamiento. De hecho, tal y como expresan Håkenstad y Larsen, el proceso de planeamiento trata de desafiar y renegociar la relación entre civiles y militares, así como la organización burocrática del Estado, a medida que las amenazas a la seguridad evolucionan y proliferan¹³. Bien es cierto que, en el caso español, la organización burocrática del Estado prácticamente no se modifica, lo cual impone una severa restricción a la necesaria flexibilidad. Más aún, las rigideces estructurales, el exceso de burocracia y la resistencia al cambio –en el conjunto de la Administración, en general y en el ámbito de la Defensa, en particular–, generan, desde retrasos en la toma de decisiones, hasta el mantenimiento de “tradiciones” históricas que a día de hoy carecen de sentido¹⁴.

En este sentido, el planeamiento español cuenta con un conjunto de agentes que participan en su elaboración. Se puede distinguir las autoridades que participan de manera normativa de aquellos cuyo papel es más de asesoría externa y orientación de algunos aspectos –expertos civiles, empresas, etc.–. Igualmente, se basa en varios tipos de planeamientos que en su suma suponen el planeamiento de la defensa: el planeamiento militar –de fuerza y operativo–, y el planeamiento de recursos, que incluye los financieros materiales y humanos.

Por lo que respecta al plano económico, tal y como expresa la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa “es necesario establecer una trazabilidad entre las necesidades para alcanzar las capacidades y la aplicación de los recursos financieros para su consecución”. Sin embargo, la eterna escasez de recursos dedicados a la política de defensa ha sido la tónica general hasta 2025¹⁵. En este sentido, Breitenbach y Jakobsson explican que es necesario facilitar la flexibilidad futura permitiendo la realización de prioridades

LAS RIGIDECES ESTRUCTURALES, EL EXCESO DE BUROCRACIA Y LA RESISTENCIA AL CAMBIO GENERAN RETRASOS EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL MANTENIMIENTO DE “TRADICIONES” HISTÓRICAS QUE A DÍA DE HOY CARECEN DE SENTIDO



presupuestadas como prioridades políticas y ejecutables desde el punto de vista financiero¹⁶. En definitiva, es necesario que el planeamiento de la defensa se dote presupuestariamente para alcanzar los objetivos propuestos.

La eficiencia en la asignación de los recursos de todo tipo y, particularmente los financieros, deberían ser uno de los factores clave del planeamiento. Ello por varios motivos. Por una parte, el propio uso eficiente de los recursos es un aspecto al cual debe dirigirse el uso de los recursos públicos. Por otra parte, tal y como expone Keupp, dicha eficiencia es difícilmente alcanzable en el contexto de una economía planificada y centralizada como es la de defensa, con un único demandante, restricciones a la competencia, mercados cautivos a largo plazo, asimetrías de información, etc.¹⁷

Con relación, particularmente, a las cuestiones de competencia y mercados cautivos, la aplicación indiscriminada del artículo 346 del TFUE –algo que han practicado todos los países de la UE de manera intensa para evitar la competencia externa–, supone que, en el tramo final del planeamiento, en el cual se deciden las capacidades y su adquisición, puede darse la paradoja de que no se comprenden las más adecuadas a fin de proteger el mercado nacional e impulsar la industria del país. De hecho, no deja de ser

paradigmático que aún con los profundos cambios que se están produciendo en el contexto internacional, los sistemas que se demandan hayan cambiado de manera muy lenta, incluso algunos de ellos sigan siendo los mismos que los que se requerían una década atrás¹⁸.

Debido a ello, y considerando el largo plazo, los intereses industriales nacionales pueden llegar a suponer una restricción debido a las limitaciones industriales y tecnológicas, alcanzando un subóptimo respecto de lo que sería posible alcanzar en condiciones de mercado abierto¹⁹. Así, tal y como exponen Domínguez y Fonfría, las ganancias de eficiencia de la industria española de defensa son muy limitadas²⁰, lo cual implica la necesidad de mayores inversiones en capital físico, humano e I+D orientadas a responder a las demandas de los ministerios de defensa, particularmente del español.

ALGUNAS IDEAS PARA UNA FINANCIACIÓN ESTABLE Y PREVISIBLE

Durante, al menos, los últimos quince años los políticos de diversos colores del espectro han sido conscientes de la necesidad de dotar presupuestariamente a la defensa de manera estable y predecible, tanto por la necesidad de conocer los presupuestos de manera realista²¹, como de dar señales claras a la industria de hacia dónde y en que cuantía se va a orientar y ejecutar dicho presupuesto. Sin embargo, aunque nominalmente todo eran bendiciones, la realidad ha sido muy distinta. Por una parte, no se ha avanzado un ápice en este sentido. Los costes en votos, el desconocimiento del sector y de su relevancia por parte de los políticos, el miedo a que la sociedad no entendiese la necesidad –algo que tampoco han explicado–, y una evidente falta de visión estratégica, han conducido a una situación que sólo se ha resuelto a base de presiones, como se ha expuesto.



El planeamiento de la defensa, al igual que cualquier otro basado en un cierto soporte estratégico y de visión del futuro de los riesgos, amenazas y, por ende, de las necesidades de seguridad para el país, ha de asentarse en recursos de todo tipo. A la vista de esto, sería adecuado que una norma –el rango de esta sería un aspecto que debatir, dependiendo de la situación política y de la necesidad estratégica–, incorpore una descripción de las capacidades que pretende alcanzar, tanto en términos de personal, como de los sistemas fundamentales. Así el Parlamento podría analizar los aspectos estratégicos junto con los tradicionales de financiación.

Lamentablemente, “las necesidades futuras se van abordando, con frecuencia, por criterios de oportunidad política o me-

ramente contables sin contrastar sus efectos sobre la política industrial, las empresas o sobre las capacidades de las FAS. Así el planeamiento de Defensa no sólo adolece de una falta de horizonte estable, sino que, además, se realiza de una forma poco coordinada entre los objetivos de capacidades militares y los de política industrial. A este problema se añade que los órganos de planeamiento no disponen de visibilidad global sobre todas las fuentes de financiación disponibles (presupuesto, fondo de contingencia y generaciones de crédito) ya que, como se ha dicho, algunas de ellas son discrecionales y no responden a una estrategia o planeamiento previo”²².

Por otra parte, la forma de financiación a través de los créditos del Ministerio de Industria

DURANTE, AL MENOS, LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS LOS POLÍTICOS DE DIVERSOS COLORES DEL ESPECTRO HAN SIDO CONSCIENTES DE LA NECESIDAD DE DOTAR PRESUPUESTARIAMENTE A LA DEFENSA DE MANERA ESTABLE Y PREDECIBLE. SIN EMBARGO, AUNQUE TODO ERAN BENDICIONES, LA REALIDAD HA SIDO MUY DISTINTA

condiciona el planeamiento militar. Aunque ya se ha propuesto anteriormente, parece más lógico un planteamiento en el que el Ministerio de Economía y Hacienda fije unos umbrales de financiación asumibles, teniendo en cuenta factores como la evolución del PIB, déficit y deuda públicos, marco europeo de financiación y la política industrial que se va a llevar a cabo, así como unir esta última con la política tecnológica. De esta manera, el Ministerio de Defensa tiene la posibilidad de abordar los sistemas que requiera en ese marco general tras un debate parlamentario profundo, como se hace en otros países de nuestro entorno. Esto incluiría la posibilidad de revertir en Defensa, total o parcialmente, las devoluciones al Tesoro de la parte correspondiente de los compromisos de pago actuales, o la adecuación de las recepciones a la contabilidad nacional²³.

Abundando en este aspecto, los anticipos a empresas deberían exigir algún tipo de cofinanciación empresarial a las aportaciones de la administración y no concederse a tipos de intereses nulos, de forma que el riesgo sea compartido y haya incentivos al cumplimiento de los plazos y calidades establecidos.

En definitiva, una Ley de Criterios de Financiación de la Defensa permite un horizonte de inversiones estable, evita “sustos estratégicos” como los que se viven desde el año 2022 y la toma de decisiones improvisadas y a corto plazo. Si esta norma se vincula a la evolución de ciertas variables económicas –PIB, inflación, etc.–, y a las necesidades del planeamiento a medio y largo plazos –con sus revisiones oportunas–, permitiría utilizar todo tipo de recursos de manera más adecuada, dotando de las capacidades necesarias a las FAS en un horizonte temporal relativamente corto. Ello debido a que mantener una senda clara a largo plazo evita desviaciones elevadas con relación a los ‘inputs’ necesarios y a los ‘outputs’ que se pretenden conseguir.

Igualmente, la mayor previsibilidad de las necesidades y de los recursos necesarios para su adquisición reduce el impacto del endeudamiento en las cuentas de defensa y hace más sencillo el control parlamentario sobre los recursos y el resultado de su aplicación. Un primer paso, sencillo, es la inclusión de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), en el conjunto del presupuesto, haciendo transparentes las dotaciones y utilizando los recursos de manera más eficiente²⁴.

A todo ello ayudarían dos aspectos esenciales. Dado que la adquisición de los sistemas es un proceso administrativamente muy largo—aunque en 2025, se acortó sustancialmente evitando la competencia del mercado a través de la asignación directa de los recursos apelando al art. 346 del TFUE, a causa de las prisas para cumplir con el esfuerzo del 2% del PIB—, es absolutamente fundamental simplificar la Ley de Contratos del Sector Público –LCSP–. Y, en segundo lugar, la propia Ley Presupuestaria, de manera que la coordinación con el Ministerio de Hacienda sea ágil y no suponga problemas adicionales a la propia generación de créditos y su utilización²⁵.

CONCLUSIONES

El elevado incremento de recursos que se ha puesto en marcha durante 2025 y, previsiblemente, los sucesivos, impone la necesidad de un uso más adecuado de los mismos, a partir de planteamientos que tengan en consideración cierta racionalidad económica y política.

El planeamiento de la defensa trata de imprimir una parte de dicha racionalidad a través de la unión entre las prioridades políticas y las necesidades de la defensa utilizando instrumentos que permitan vislumbrar ciertas características del futuro en el cual habrán de desenvolverse las FAS. No obstante, hay diversas dificultades –más allá de la propia complejidad del sistema de planeamiento–, que tienen que ver

EL ELEVADO INCREMENTO DE RECURSOS QUE SE HA PUESTO EN MARCHA DURANTE 2025 Y, PREVISIBLEMENTE, LOS SUCESIVOS, IMPONE LA NECESIDAD DE UN USO MÁS ADECUADO DE LOS MISMOS, A PARTIR DE PLANTEAMIENTOS QUE TENGAN EN CONSIDERACIÓN CIERTA RACIONALIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA



con la política y su elevado desconocimiento –incluso desinterés– por la defensa²⁶, la industria, que trata de maximizar los ingresos por ventas de sistemas desarrollados y que asume parcialmente los riesgos de nuevos desarrollos tecnológicos²⁷ –aquí surge la importancia de ciertas zonas de confort industriales–.

En este entramado, la financiación juega un papel fundamental. La escasez tradicional de recursos para la política de defensa impone una severa restricción: las capacidades y doctrinas se quedan obsoletas con rapidez y la seguridad se reduce. En estas líneas se han planteado dos posibles soluciones: revertir a Defensa parte de los recursos que financian los PEM que han de devolver las empresas por los créditos que han recibido del Ministerio de Industria y una norma de criterios de financiación que establezca y permita conocer con elevada certidumbre cuanto y en qué se va a invertir en defensa en el medio y largo plazos.

Esa ley podría regular de forma general diferentes aspectos, a través de un esquema que modifique lo menos posible las finanzas públicas, pero que permita satisfacer las necesidades militares, hacer política industrial y progresar hacia los diversos compromisos que España ha adquirido tanto con la OTAN, como con la UE para los próximos años ●

BIBLIOGRAFÍA

- BALIBREA, J., RODRIGUEZ-LIBOREIRO, P., FONFRÍA, A. y CALVO GONZÁLEZ-REGUER, C. (2025) "El coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada en el extranjero basado en un análisis input-output". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Investigación, 02/2025.
- BREITENBAUCH, H. y JAKOBSSON, A. K. (2018) "Defence planning as strategic fact: introduction", *Defence Studies*, 18:3, 253-261.
- BUSQUETS, J. (1991) "La Legislación Militar en la Transición Española (1977-82)", en *Revista de las Cortes Generales*, 22, pp. 153-182.
- COLOM, G. (2021) "El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila" Documento de Opinión. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 121/2021. Ministerio de Defensa de España.
- DOMÍNGUEZ, M. y FONFRÍA, A. (2022) "Measuring Productivity of the Spanish Defence Industry", *Defence and Peace Economics*, (34), 4, 527-545.
- European Commission (2025). *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*. Brussels.
- FONFRÍA, A. (2015) "Presupuesto de Defensa 2015: Sin Novedad", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 7.
- FONFRÍA, A. y CALVO, C. (2023) "El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política? *Real Instituto Elcano*, ARI 42/2023.
- FRÜHLING, S., (2014) *Defence planning and uncertainty: preparing for the next Asia-Pacific war*. Abingdon: Routledge.
- Gobierno de España (2025) "Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa", Ejercicio 2025.
- HÅKENSTAD, M. y LARSEN, K.K., (2012) "Long-term defence planning. A comparative study of seven countries", *Oslo Files on Defence and Security*, 5/2012.
- KEUPP, M. M. (2021). *Defence Economics: An Institutional Perspective*. Springer, Wiesbaden.
- MARTÍNEZ, R. y DURÁN, M. (2024) *Repensando el papel de las Fuerzas Armadas españolas ante los nuevos desafíos de la seguridad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Ministerio de Defensa (2023) "Estrategia Industrial de Defensa 2023". Madrid.
- MUINELO, F. (2015) "El Gasto en Defensa en España 1946-2015". Ministerio de Defensa: Madrid,
- VICENTE, S. y FONFRÍA, A. (2024) "Base tecnológica e industrial de la defensa: oportunidades y riesgos para España en el siglo XXI", en MARTÍNEZ, R. y DURÁN, M. (dir.) *Repensando el papel de las Fuerzas Armadas españolas ante los nuevos desafíos de la seguridad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

NOTAS

- 1 F. MUINELO, *El Gasto en Defensa en España 1946-2015*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2015.
- 2 Este aspecto podría incluso romperse en casos especiales si en años posteriores se reducían los porcentajes hasta adecuarlos de nuevo al máximo del 80%.
- 3 J. BUSQUETS, "La Legislación Militar en la Transición Española (1977-82)", *Revista de las Cortes Generales*, 22 (1991), 170.
- 4 Véase Fonfría (2015) para un análisis en profundidad.
- 5 Otro de los factores que debería haber conducido a un mayor crecimiento presupuestario es la presión ejercida por los EE.UU. sobre el conjunto de los países europeos de la OTAN.
- 6 European Commission (2025).
- 7 Cumbre de La Haya, 2025.
- 8 En ese momento España era el país que menor esfuerzo en defensa hacía en el conjunto de la OTAN, con un 1,24% de gasto en defensa sobre el PIB.
- 9 A través del Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de 2025.
- 10 Ministerio de Defensa (2023).
- 11 S. FRÜHLING, *Defence planning and uncertainty: preparing for the next Asia-Pacific war* (Abingdon: Routledge), 2014.
- 12 Un análisis completo del planeamiento de la defensa puede consultarse en Colom (2021).
- 13 M. HÅKENSTAD, and K.K. LARSEN, "Long-term defence planning. A comparative study of seven countries", *Oslo Files on Defence and Security*, 5/2012 (2012).
- 14 Un claro ejemplo de esto último es la asignación cuasi fija en términos porcentuales de recursos económicos por ejército.
- 15 Habrá que esperar para saber si se mantiene la tónica de crecimiento de los recursos asignados a defensa en los próximos años. En este sentido, es muy probable que las presiones externas sigan jugando un papel relevante en dicha evolución.
- 16 H. BREITENBAUCH y A. K. JAKOBSSON, "Defence planning as strategic fact: introduction", *Defence Studies*, Vol. 18, No. 3 (2018), 253-261.
- 17 M. M. KEUPP, *Defence Economics: An Institutional Perspective*. Wiesbaden: Springer, 2021.
- 18 Una parte de esta situación se explica por el elevado horizonte temporal de los Programas Especiales de Modernización (PEM's).
- 19 Aunque no sea una correspondencia exacta, la Comisión Europea se ha propuesto como meta dar pasos hacia el mercado único de la defensa a través de restringir el uso del artículo 346 y de estimular la cooperación en el desarrollo de capacidades y tecnologías. Por lo tanto, la cuestión que aflora es si los países van a ceder parte de su autonomía estratégica en pro de un mercado de defensa único o si, por el contrario, se terminará impulsando únicamente la cooperación interempresarial e internacional en el seno de la UE con situaciones "as usual".
- 20 M. DOMÍNGUEZ y A. FONFRÍA, "Measuring Productivity of the Spanish Defence Industry", *Defence and Peace Economics*, Vol. 34, No. 4 (2022): 527-545.
Estos autores descomponen los cambios en la productividad total de los factores, en cambios debidos al progreso tecnológico y en los atribuibles a la eficiencia técnica y de escala.
- 21 Nótese que las diferencias entre el presupuesto inicial y el gasto final realizado en defensa hay diferencias que han alcanzado más del 30% de incremento en algunos años. Con datos provenientes de los PGE, se observa que en 2014 la diferencia fue del 33,7% y en 2023 del 21,8%.
- 22 A. FONFRÍA y C. CALVO, "El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política? *Real Instituto Elcano*, ARI 42/2023, (2023), 9.
- 23 Este argumento ya se planteó por Fonfría y Calvo (2023).
- 24 La mayor parte de los países de nuestro entorno lo incluyen en sus presupuestos en unas cuantías superiores al 75%.
- 25 Véase al respecto, como caso concreto de análisis para la Armada en Balibrea et al. (2025).
- 26 Un reciente trabajo colectivo dirigido por Martínez y Durán (2024) pone de manifiesto el gran y secular alejamiento existente entre la política y la defensa.
- 27 Un análisis detallado del papel de la elites políticas, militares y empresariales en el desarrollo de la defensa y, particularmente en lo relativo a la industria, puede verse en Vicente y Fonfría (2024).

Pasado, presente y futuro de los gastos de defensa en España

JUAN C. DOMINGO GUERRA
General de División (R)

El mundo está cambiando, y lo está haciendo muy rápido. No se trata solo de que cambien sus agregados, sino también, y mucho más importante, de que cambian las relaciones, los equilibrios y los contrapesos entre ellos.

Hoy parece que buscar las referencias del mundo actual en las conferencias de Yalta y Potsdam es fiarlo todo demasiado atrás en el tiempo y demasiado lejos. Incluso si se incluye en el algoritmo la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética o el poder transformador de la sociedad moderna que es imputable a la proliferación de las redes sociales, la inteligencia artificial, los flujos migratorios, el cambio climático o el reordenamiento de las comunidades humanas más avanzadas a impulsos o socaire de los derechos de las minorías, la igualdad y las políticas de género.

El mundo ya no es aquello en lo que se convirtió después de 1945, y esto debe ser interiorizado cuanto antes. Rusia ha reverdecido en los campos de 'chernozem' ucranianos modos de hacer política que, al menos en el continente europeo, se consideraban feliz –e ingenuamente– superados. China da codazos

para hacerse en la primera división mundial el hueco que sin duda le corresponde a su pujanza geopolítica, económica, militar o demográfica.

Después vendría el desanclaje de la seguridad euroatlántica promovido por la nueva administración republicana de EEUU –algo ya anticipado por otras legislaturas demócratas–, la indecorosa negativa a seguir cooperando con Ucrania sin recibir contraprestaciones económicas, la indisimulada simpatía por el autócrata ruso y la aceptación de sus tesis sobre los orígenes de la guerra, el burdo –aunque justificado– reproche a la insolidaridad europea a la hora de compartir el esfuerzo militar aliado, las reclamaciones territoriales contra la soberanía de Canadá y Dinamarca, la declaración de una guerra comercial 'urbi et orbi' con la indiscriminada –y frecuentemente caótica– imposición de nuevos aranceles y los tics autocráticos en la política interior norteamericana.

De alguna manera, todo lo anterior constituye un escenario sumamente perturbador, en el que EEUU ha pasado de ser una garantía de la seguridad occidental a parecerse mucho a una amenaza.

Ciertamente, el mundo occidental está dando claras muestras

SUMARIO

EL ESFUERZO ESPAÑOL EN DEFENSA. ANTECEDENTES
P. 38

LOS GASTOS DE DEFENSA HOY
P. 40

EL FUTURO
P. 42

de estrés. El que en este contexto Europa haya decidido dotarse de una política de defensa autónoma dista mucho de ser una friolera. Tampoco parece que tal cosa vaya a ser un factor más de riesgo, como se predica desde algunas posiciones políticas, sino una forma prudente de hacer todo lo necesario para que el peor escenario posible no llegue a ser nunca una realidad.

En este escenario, España no ha dejado de emitir mensajes equívocos desde que se inició el debate sobre el papel al que Europa debía aspirar en lo que tuviese que ver con el futuro del continente. Y esto nos introduce en la cuestión capital del papel que la ideología tiene en España cuando se trata de dirimir las cuestiones que tienen que ver con la defensa.

La discusión pública sobre los grandes pilares en los que se sostiene el Estado del bienestar (sanidad, educación o pensiones, por ejemplo) suele pivotar sobre la prioridad de las políticas de gasto que se asocian a cada uno de ellos, el alcance de la inversión pública o la extensión de los derechos de que se trate.

En el caso de la política de defensa, un bien público fundamental para el mantenimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas, el deba-



te se centra, al contrario que en las otras políticas, no solo en la mayor o menor participación en el gasto estatal, sino en su mera necesidad. Esta patología de la sociedad española, ajena a lo que suele ser habitual en otras latitudes, es la que aconseja que, en lo que sigue, no se olvide el papel distorsionador que, en España, pueda tener la ideología.

Y es que hay cosas que aquí nunca se han entendido bien. El modelo de seguridad compartida que representa la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el de seguridad común que es más propio de la Unión Europea (UE) exigían, ambos, que las inquietudes que albergasen las naciones miembros fueran también compartidas. Es esta una percepción nuclear de la propia existencia de cada coalición, resumida en el concepto de solidaridad. Una manifestación como la del presidente del Gobierno español en los márgenes de la cumbre de La Haya (Países Bajos), en el mes de junio de 2025, rechazando el acuerdo mayoritario, convirtió a España 'de facto' en una presencia tóxica, como antes lo fueron en la UE —y algunas todavía lo son— aquellas naciones que, a pesar de los hechos, mantuvieron relaciones privilegiadas con Vladimir Putin, contraviniendo así las recomendaciones de la Comisión Europea.

Las capacidades militares de las Fuerzas Armadas (FFAA) son

el soporte en el que se sustenta el concepto de disuasión, lo que es bien conocido (aunque no siempre aceptado con la misma generalidad). Menos atención ha recibido la interpretación entrópica del poder militar. Sin embargo, debe ser admitido que una pérdida de capacidades de los ejércitos puede hacer que se rebase el umbral a partir del cual una deficiente preparación o dotación de las unidades militares contribuiría a la ruptura del equilibrio regional, siendo un estímulo para la generación de conflictos.

Se tratará de hacer en las páginas que siguen un análisis de la evolución de los gastos de defensa (GD) en España, aceptando desde ahora mismo —como antídoto contra la melancolía—, que nada de lo que aquí se diga calará en quienes no sean capaces de despojarse, aunque solo sea momentáneamente, de los prejuicios existentes sobre la FFAA y la defensa.

EL ESFUERZO ESPAÑOL EN DEFENSA. ANTECEDENTES

El presupuesto de defensa se incluye en una ley general presupuestaria que se aprueba cada año —o así debería ser—. Va precedida por la aprobación del techo de gasto y el objetivo de estabilidad, y será sometida, ya como proyecto de ley, a un intenso debate parlamentario.

En oposición al presupuesto, los GD son otra cosa bien dis-

AQUÍ EL DEBATE SE CENTRA EN LA MERA NECESIDAD DEL GASTO SOCIAL. ESTA PATOLOGÍA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA, AJENA A LO QUE SUELE SER HABITUAL EN OTRAS LATITUDES, ES LA QUE ACONSEJA QUE NO SE OLVIDE EL PAPEL DISTORSIONADOR QUE, EN ESPAÑA, PUEDA TENER LA IDEOLOGÍA

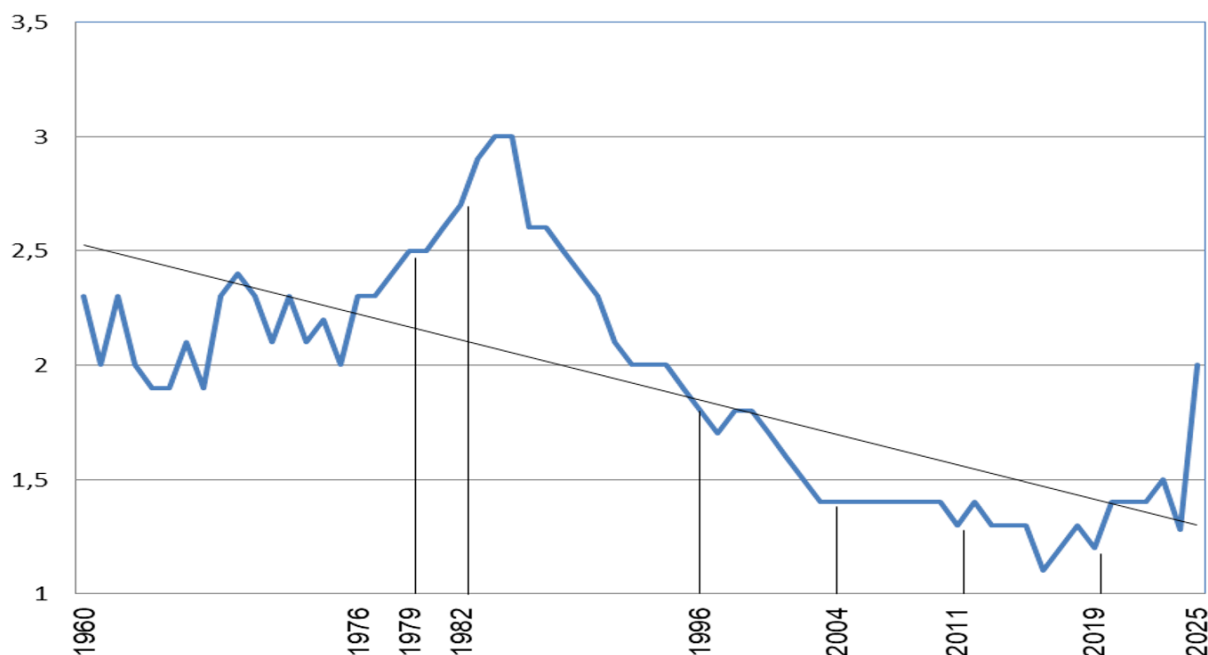
tinta, contabilizándose entre los mismos las partidas en las que realmente se concreta cada año el esfuerzo nacional en defensa.

La OTAN estableció en la década de 1950 los criterios que las naciones deberían satisfacer para anotar un gasto entre los de defensa. Esos criterios han sido adoptados por la mayor parte de las instituciones de prestigio que se ocupan de estos temas. Someramente enunciados, serán considerados GD: los propios de las FFAA; los que satisfacen la parte alícuota del presupuesto común de la Alianza; los de otros ministerios ajenos al de Defensa cuando tal cosa proceda; los de inspección, almacenamiento y destrucción de armamento, equipo y munición; los debidos a operaciones, incluidas las de mantenimiento de la paz (OMP) y las humanitarias; los gastos en investigación y desarrollo asociados a la defensa; las pensiones del personal militar y del civil al servicio de la Administración militar retirado o jubilado y la asistencia militar y financiera prestada a países amigos o aliados.

En realidad, y en aquellos lejanos años a los que se ha hecho referencia, la OTAN no pretendía tutelar 'cómo' las naciones administraban sus dineros, sino solo tomar nota de 'cuánto' gastaban. Era, por tanto, una perspectiva exclusivamente contable. Como después se explicará, no todas las partidas antes enumeradas incrementan las capacidades militares de los ejércitos. Algunas, incluso, contribuyen a minorarlas.

Esta certeza es la que dio pie a la crucial distinción entre gastos en defensa y gastos en defendernos, lo que da pie a que se clasifiquen en dos grupos que sirvan más adelante para describir mejor la situación de España: el primer grupo estará formado por los gastos funcionales (GF), que son aquellos que tienen su correlato en las capacidades características de las FFAA. El segundo grupo es el de los gastos no funcionales (GNF): aquellos que, por el contrario, no solo no aportan capa-

GRAFICO 1. Evolución de los GD como porcentaje del PIB.



Fuente: elaboración propia con datos del World Bank¹ desde 1960 hasta 2023. Las estimaciones de 2024 y 2025 se han obtenido en la página web de OTAN².

ciudades a las FFAA, sino que en muchos casos las restan.

El gráfico 1 muestra la evolución de los GD en España entre los años 1960 y 2025, medidos como porcentaje del producto interior bruto (PIB). La introducción de referencias históricas permitirá hacer algunas observaciones.

Poniendo el foco en el periodo democrático, la I legislatura fue centrista (Suárez y Calvo-Sotelo, 1979-1982). La II, III, IV, V, VIII, IX, XIII, XIV y XV fueron socialistas, solos o en coalición (González, 1982-1996; Zapatero, 2004-2011; Sánchez, 2019-...). Los populares gobernarían durante las legislaturas VI, VII, X, XI y XII (Aznar, 1996-2004; Rajoy, 2011-2019).

Un análisis cualitativo de la curva permite observar que la línea que representa la tendencia tiene una pendiente negativa muy pronunciada durante todo el periodo estudiado.

La participación de los GD en el PIB alcanzó su máximo (3%) entre los años 1984 y 1985, valor que ya no se volvería a alcanzar.

La profesionalización total de los ejércitos, que finalmente había quedado fijada para el día 31

de diciembre de 2001, no vino acompañada de un mayor esfuerzo inversor en defensa. El que se mantuviese el nivel de gasto menguante a partir de 2003 es una prueba de que el Gobierno no había interiorizado que un ejército profesional tenía forzosamente que ser más caro, lo que, en un escenario de recursos financieros escasos, solo podía agudizar la endémica situación de los ejércitos.

En todo este periodo hubo ejecutivos de izquierda y de derecha, lo que viene a confirmar que, con independencia de su orientación ideológica, los diferentes Gobiernos, careciendo de inquietudes de seguridad, se habían limitado a tomar nota del desinterés de la sociedad española por estas cuestiones.

En ausencia de esas inquietudes, el último tramo, a partir de 2016, es más el resultado de presiones internacionales que de convicciones. Efectivamente, la cumbre de la OTAN que se celebró en 2014 en Cardiff acordó establecer su índice de solidaridad en un porcentaje de gasto en defensa del 2% con relación al

PIB, nivel que debería alcanzarse en diez años y del que España estaba muy lejos. También ayudó que en los meses de junio y julio de 2016 se publicasen el informe 1.155 del Tribunal de Cuentas y la sentencia de 7 de julio del Tribunal Constitucional, que pondrían coto a la práctica habitual de maquillar los presupuestos por el procedimiento de derivar a modificaciones de crédito posteriores compromisos contractuales que eran bien conocidos en el momento en el que se elaboraron las cuentas anuales.

El comportamiento de la curva en el ejercicio 2025 es el reflejo contable de la respuesta que el Gobierno español había preparado a lo que se anticipaba como una cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la OTAN polémica (junio de 2025). En ella se daba por descontado que la delegación estadounidense sería especialmente beligerante con aquellos socios que se mostrasen renuentes a contribuir a la defensa colectiva como se había acordado. Estaba en juego, incluso, la vigencia del vínculo transatlántico; en suma, la permanencia de EEUU

A LA PROFESIONALIZACIÓN TOTAL DE LOS EJÉRCITOS (2001) LE ACOMPAÑÓ UN MAYOR ESFUERZO INVERSOR EN DEFENSA. EL QUE SE MANTUVIESE EL NIVEL DE GASTO MENGUANTE A PARTIR DE 2003 ES UNA PRUEBA DE QUE EL GOBIERNO NO HABÍA INTERIORIZADO QUE UN EJÉRCITO PROFESIONAL TENÍA FORZOSAMENTE QUE SER MÁS CARO

como principal garante de la seguridad europea.

En un escenario tan complicado, la posición de España era extremadamente delicada: con un 1,28% de gasto en defensa en el ejercicio de 2024, era el país que menos aportaba a la defensa aliada, lo que presagiaba embarazosas referencias.

Para sortear una situación tan incómoda, y además de promover una revisión de las cuentas de 2024, el Consejo de Ministros del día 22 de abril de 2025 aprobó de urgencia el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa (PITSD), que incluía créditos suplementarios por valor de 10.471 millones de euros (M€), cantidad con la que se pretendía corregir el diferencial español con la mayor parte de los aliados.

La OTAN mostraría su benevolencia con la delicada posición de España en el comunicado emitido en junio de 2025, en el que además de corregir la contribución española de 2024 –que pasaba a ser del 1,43%–, se reconocían ahora, gracias al Plan recientemente aprobado, unos gastos estimados para el ejercicio 2025 del 2% del PIB. Aun y con ese considerable esfuerzo suplementario, el diferencial acumulado durante tantos años seguía siendo tan grande que España permanece cerrando la tabla, solo por delante de Luxemburgo (con otro 2%), lo que ya es un clásico cuando se hace esta clase de comparaciones. Una desairada posición cuando se está hablando de la cuarta economía de la UE y la Alianza ya ha acordado una nueva referencia de gasto en el 5% del PIB.

LOS GASTOS DE DEFENSA HOY³

Lo primero que hay que subrayar de la situación presupuestaria actual es su excepcionalidad. Los últimos presupuestos generales del Estado (PGE) se aprobaron por Ley 31/2022, de 23 de diciembre de 2022, habiendo sido prorrogados, año tras año, desde entonces.

En 2024, último ejercicio cerrado del que se disponen suficientes datos, el presupuesto de la Sección

NO DEBE PASARSE POR ALTO QUE EL MÉTODO DE SUMAR AL PRESUPUESTO OTRAS PARTIDAS AJENAS AL MISMO ENTRAÑA UNA ARRIESGADA CONVENCIÓN: DAR POR SENTADO QUE TODOS LOS CRÉDITOS PRESUPUESTADOS SE EJECUTARÁN COMO FUERON PROGRAMADOS

14 (Subsector Estado), Ministerio de Defensa, ascendió a la cantidad de 12.827,18 M€. Una visión más amplia de este Departamento exige incorporar los presupuestos de los organismos autónomos y públicos adscritos, así como los créditos procedentes de otros ministerios (Sección 10, CORA)⁴. Eso haría un total de 14.469,25 M€ (excluidas las transferencias entre subsectores necesarias para la consolidación de cuentas).

El cálculo de los gastos de defensa puede hacerse ahora incorporando aquellas partidas que responden a los criterios establecidos por la OTAN para medir el esfuerzo de las naciones en esta materia. No debe pasarse por alto que este sencillo método (sumar al presupuesto otras partidas ajenas al mismo) entraña una arriesgada convención, como es la de dar por sentado que todos los créditos presupuestados se ejecutarán como fueron programados, lo que dista mucho de ser cierto.

Dando por buena esa convención, los GD se elevarían a la cantidad de 23.091,29 M€. Por lo tanto, y en términos de porcentaje del PIB, se ha pasado de una previsión autorizada del 0,9% a un 1,45% ejecutado, usando como referencia para esa magnitud (PIB) el dato estimado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el conjunto del año 2024, que fue de 1.593.136 M€⁵.

Es preciso recurrir ahora a un concepto que ya se anticipó, aunque fuese someramente: la diferencia que existe entre gastos funcionales y gastos no funcionales.

Con esa finalidad se ha elaborado la tabla 1. Como puede apreciarse, los gastos que no contribuyen a proporcionar el bien público al que están destinados suman la cantidad de 8.164,32 M€, el 35% de todo lo gastado en defensa durante el ejercicio de 2024. No puede haber ninguna duda de que una cantidad así tiene que tener un relevante impacto en las capacidades a las que podrían haber aspirado las FFAA.

El origen de esa ineficiencia es diverso. Algunas partidas obede-

cen a decisiones administrativas que hacen que los prestatarios de determinados servicios se encuadren orgánicamente en el Ministerio de Defensa, financiándose con los créditos incluidos en su presupuesto.

Se da ese supuesto cuando se encomienda a los ejércitos misiones que ‘stricto sensu’ tienen poco o nada que ver con la misión constitucional que les está atribuida. Es el caso del fomento de la cría caballar, la lucha contra incendios forestales y otros desastres naturales o el importe de los servicios que a la sociedad civil prestan el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial o el Centro Nacional de Inteligencia.

Los criterios elaborados por la OTAN para confeccionar la relación de GD de las naciones miembros tenían solo una finalidad contable, como ya se ha apuntado. Este hecho es también origen de distorsiones cuando se trata de analizar el esfuerzo en defensa.

Ciertamente, considerar entre los GD el importe de las pensiones del personal retirado o jubilado o la asistencia sanitaria y social de asegurados y dependientes (no así la asistencia hospitalaria en las FFAA, que no se cuestiona), algo a lo que todos los trabajadores tienen derecho sea cual sea el sector de la economía en el que desarrollen su actividad laboral, podía tener algún sentido en la década de 1950, pero hoy es solo una interesada distorsión a la que habitualmente recurren quienes se ocupan críticamente de los GD. Por supuesto, es evidente que ninguna pensión contribuye a nada que no sean las necesidades vitales del perceptor.

El coste de la participación de las unidades militares en operaciones en el exterior, incluidas las humanitarias, está previsto presupuestariamente (314,36 M€, en 2024). El exceso de gasto que va asociado a compromisos internacionales imprevistos dará lugar a las correspondientes modificaciones o ampliaciones de crédito, lo que incrementará la rúbrica de los GD. La asistencia

TABLA 1. Clasificación de los gastos de defensa.

Nº	CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA. EJERCICIO 2024	MILLONES €
1	Fomento de la cría caballar	3,35
2	Unidad Militar de Emergencias (UME). CRG 036, varios programas	42,01
3	Pensiones de Clases Pasivas (militares y causahabientes)	4.238,23
4	Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas (cruces y medallas pensionadas)	0,75
5	Pensiones a funcionarios de carácter militar y civiles al servicio de la Administración militar. Concepto 486	0,20
6	Pensiones a personal saharauí (RD 263/1976). Concepto 480	6,85
7	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA). Parte no relacionada con la defensa	132,24
8	Asistencia sanitaria y social al personal militar y civil funcionario al servicio de la Administración militar y sus familias (ISFAS)	838,48
9	Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Parte no relacionada con la defensa	64,30
10	Ampliaciones de crédito para operaciones en el exterior, incluidas las de mantenimiento de la paz y humanitarias	1.540,91
11	Asistencia militar y financiera entre aliados	1.297,00
12	TOTAL gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA (GNF)	8.164,32
13	Transferencias remanentes entre subsectores	336,53
14	TOTAL GNF consolidados	8.500,85
15	TOTAL Gastos de defensa (Criterios OTAN)	23.091,29
16	TOTAL Gastos de defensa asociados a capacidades operativas de las FFAA (GF)	14.590,44

Fuente: elaboración propia con datos de los PGE 2023p, de la Intervención General de la Administración del Estado, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024 y de la Subdirección General de Clases Pasivas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

militar y financiera a países amigos o aliados también aumentará esos gastos.

Ambos tipos de gasto tienen algunos aspectos en común que deben ser subrayados: el exceso de las primeras partidas (operaciones) y la mera existencia de las segundas (ayuda exterior) no solamente no contribuyen al sostenimiento o mejora de las capacidades militares, sino que abundan en la descapitalización de los ejércitos.

Efectivamente, la práctica habitual del Gobierno de aumentar la rotación de unidades en el exterior como forma de compensar la cicatería del esfuerzo presupuestario en defensa acelera el desgaste del material y equipo, al mismo tiempo que aumenta la fatiga del personal y los consumos de las reservas de guerra.

Son estos de las OMP unos créditos de compleja adscripción. Las operaciones de distribución de ayuda humanitaria, por ejemplo, solo requieren una organización eficiente capaz de llevarlas a cabo en entornos habitualmente

**ESPAÑA
GASTÓ EN
DEFENSA EN
2024, ÚLTIMO
EJERCICIO
CON DATOS
SUFICIENTES,
LA CANTIDAD
DE 23.091,29
M€ (1,45%
DEL PIB).
DE ELLA, SOLO
14.590,44
M€ FUERON
GASTOS
FUNCIONALES
EMPLEADOS
EN MEJORAR
LA DEFENSA
NACIONAL
(0,91%
DEL PIB AL
FINAL DEL
EJERCICIO)**

adversos; las de imposición de la paz, sin embargo, pueden ser tan demandantes como cualquier misión de combate convencional.

Para proponer su clasificación entre los GF o los GNF hay que recurrir al concepto de utilidad marginal. Aquellas operaciones cuya financiación fue prevista en los PGE se integraron en los programas de adiestramiento anuales, formando parte natural del proceso de adquisición, preparación o mantenimiento de capacidades. Por el contrario, las que tienen su origen en crisis no previstas o en el mero interés del Gobierno por disimular, recurriendo a esta vía, déficits de cooperación interaliada irrumpen en los planes de preparación plurianuales, cercenando cualquier pretensión de coherencia interna. En estos casos, eventuales beneficios quedan ensombrecidos por los efectos antes citados: inconsistencia de la preparación, consumo excesivo de recursos, aumento de la fatiga de personal y desviación de los objetivos prioritarios de gasto, lo que, al financiarse con amplia-

ciones de crédito, indefectiblemente deberá contabilizar entre los de defensa.

Con ese criterio, y dando por hecho que todas las OMP tienen escasa o negativa utilidad marginal, se han considerado como gastos funcionales los 314 M€ que ya se encontraban incluidos en cuatro partidas presupuestarias, clasificándose como GNF todo lo demás (ampliaciones de crédito).

En el caso de la ayuda militar y financiera a otros países, la descapitalización es más evidente: los carros de combate Leopard 2A4, los Transportes Orugas Acorazados, los sistemas de defensa antiaérea Patriot y Hawk o las armas contracarro que se han transferido a Ucrania se extraen de los inventarios del Ejército de Tierra o se adquieren con créditos aprobados al efecto. Los primeros incidirán en el desabastecimiento de ese ejército. En ambos casos incrementarán los GD anuales.

Resumiendo, España gastó en defensa durante 2024, último ejercicio del que se tienen

TABLA 2. Inversiones por categorías.

INVERSIONES POR CATEGORÍAS	I	II	TOTAL	%
Armamento, munición y plataformas terrestres aéreas y navales: desarrollo, adquisición y mejora (inc. las destinadas a la formación)	2.812,98			
Otras inversiones capacitadoras de las FFAA	3.016,57	-547,36	6.434,69	62
Mejora de las condiciones laborales del personal militar: Retribuciones y equipamiento	1.132,50			
Mejora de la instrucción y el adiestramiento	20,00			
Inversiones en tecnologías de doble uso aplicadas a la defensa	905,94	-157	965,14	9
Inversiones en tecnología de doble uso para utilización preferentemente civil	216,20			
Inversiones en beneficio de otros servicios o departamentos, básicamente ajenas a la defensa o sin relación directa con las misiones de las FFAA	3.071,31	0	3.071,31	29
TOTAL	11.175,50	-704,36	10.471,14	100

Fuente: elaboración propia con datos del PITSD. (I) Subtotales. (II) Cantidades a deducir según el Plan: 547,36 M€ corresponden a ajustes y devoluciones de créditos para programas especiales de modernización anteriores; 157 M€ corresponden a inversiones en ciberseguridad ya incluidas en otras partidas.

datos suficientes, la cantidad de 23.091,29 M€, un 1,45% del PIB. De ese dinero, solo 14.590,44 M€ fueron gastos funcionales que se emplearon en mejorar la defensa nacional. Un 0,91% del PIB al final del ejercicio.

EL FUTURO

La convocatoria de la cumbre de la OTAN en junio de 2025 fue acompañada de los peores presagios. Las quejas de los secretarios de Estado y de Defensa estadounidenses habían venido siendo recurrentes, repitiendo hasta la saciedad el mismo mensaje: EEUU no quería seguir pagando la seguridad de los europeos, sobre todo después de que la UE manifestase con claridad su intención de dotarse de una industria de defensa que redujese su dependencia exterior, lo que hacía peligrar el virtual monopolio de EEUU como principal proveedor de armamento.

Nunca, desde que finalizada la II Guerra Mundial y al rebufo de la Guerra Fría se construyese el sistema de alianzas occidental, Europa se había visto tan cerca del precipicio. Y en el peor momento, con el ejército ruso combatiendo en Ucrania y los drones, cazas, misiles y cohetes de Moscú sobrevolando la frontera oriental de la OTAN.

En estas circunstancias, la ruptura del vínculo transatlántico ha-

MUCHAS PARTIDAS SE ASOCIAN A PROGRAMAS O PROYECTOS QUE NI SIQUIERA ESTÁN INICIADOS. SOLO SON INTENCIONES DE GASTO QUE DEBERÁN CONCRETARSE EN UN ESCENARIO DE ACENTUADA PRECARIEDAD LEGISLATIVA

bría sido una auténtica catástrofe. Al ultimátum de la diplomacia estadounidense, las naciones aliadas solo podían responder como lo hicieron: aceptando incrementar los GD hasta alcanzar el 5% de los respectivos PIB.

Se fijaba así una nueva referencia porcentual y cronológica para la solidaridad interaliada, ya que ese nuevo hito debería alcanzarse antes de 2035. De ese porcentaje, un 3,5% tenía que dedicarse a lo que la OTAN acredita como GD, lo que permitiría adquirir recursos básicos para la defensa y satisfacer el objetivo de capacidades de la Alianza. El restante 1,5% se dedicaría a la seguridad, básicamente para proporcionar una protección adecuada a las infraestructuras críticas –incluidas entre ellas las redes de comunicaciones–, la preparación de la sociedad civil ante los nuevos retos, la innovación y el refuerzo de la base industrial de defensa.

Como se ha dicho, y en preparación de la cumbre, el Gobierno aprobó el PITSD, que fue dotado con una cantidad bien calculada para dar respuesta a anteriores demandas. Esa intención, nada disimulada, se recoge tempranamente en la página 3 del propio Plan: “[El Plan] constará de una inversión de 10.471 millones de euros para el año 2025, que permitirá aumentar el gasto total en defensa y alcanzar el objetivo del

2 % adquirido ante la Unión Europea y la OTAN”.

Es más que obvio que el Gobierno no puede mantener impunemente, como se pretende, que con un 2% o 2,1% del PIB satisface sus obligaciones en la OTAN, dado que ese porcentaje había sido ya modificado –al parecer sin oposición española– en la misma cumbre en cuyos márgenes el presidente del Gobierno hizo tan sorprendente declaración.

La primera de las conclusiones derivadas del análisis del Plan es que la financiación no está asegurada, dada la ausencia de presupuestos y la dificultad de reunir los apoyos parlamentarios necesarios para aprobar unos nuevos antes del fin de la legislatura.

La segunda conclusión hace referencia al hecho de que muchas partidas se asocian a programas o proyectos que ni siquiera están iniciados, y que deben transitar tanto por los complejos vericuetos que ahorman las contrataciones del sector público como por las normas que regulan el planeamiento militar de fuerzas, tanto el nacional como el aliado. Solo son, por lo tanto, intenciones de gasto que deberán concretarse en un escenario de acentuada precariedad legislativa.

La tercera y última evidencia es la más relevante para la OTAN. La tabla 2 reúne las 60 partidas identificadas por el Gobierno

en el Plan usando como criterio de agrupación el destino que se le pretende dar a los diferentes créditos.

Como puede apreciarse, la diferencia entre seguridad y defensa no es solamente académica (todo lo relacionado con la defensa tiene que ver con la seguridad; lo contrario no es cierto). El Gobierno ha confundido interesadamente ambos conceptos⁶, para los que la OTAN había previsto diferentes referencias de gasto (3,5% y 1,5%). En la tabla 2, columna I, solo el primer bloque y la primera partida del segundo bloque (905,94 M€) pueden considerarse calificados para contabilizarse en el 3,5 % de GD, y eso solo en el caso de que efectivamente se ejecuten (criterio de contabilidad nacional).

La segunda partida del segundo bloque (216,20 M€) y el tercer bloque completo (3.071,35 M€), en ningún caso pueden considerarse gastos en defensa, aún y cuando lleguen a materializarse. Son, en el mejor de los casos, gastos relacionados con la seguridad.

Los 23.091,29 M€ invertidos en defensa en 2024 le acreditaron a España un impacto del 1,45% en el PIB, muy lejos del objetivo de Cardiff acordado por los aliados en 2014. Sumarle ahora a esa cantidad las partidas de la tabla 2 susceptibles de hacerlo (6.434,69 M€ y 905,94 M€), dejaría la contribución española a la solidaridad compartida en 30.431,92 M€, un 1,9% del PIB calculado para ese ejercicio (2024). La comparación con el PIB de 2025 –que se cono-

LOS DATOS DE 2025, QUE SALDRÁN EN BREVE, SERÁN DE DISMINUCIÓN -AL SER UN CICLO ECONÓMICO EXPANSIVO- EN LA PARTICIPACIÓN DEL PIB, LEJOS DE LOS OBJETIVOS DE LA HAYA

cerá durante el primer trimestre de 2026–, en un ciclo económico expansivo, tendrá el inevitable efecto de disminuir la participación porcentual de los GD en el PIB, y eso siempre que se ejecuten las previsiones del Plan. Todo muy lejos de los objetivos de gasto recientemente aprobados en La Haya.

España es probablemente la única nación que mantiene una obcecada resistencia a incrementar el esfuerzo en defensa. Permanece así ciega a los cambios que están tensionando el mundo y a una ominosa realidad: que los tiempos de aprovechamiento irresponsable de los dividendos de la paz, devenidos en simple insolidaridad, son, definitivamente, cosa del pasado ●

NOTAS

- 1 Para los datos de la curva de evolución: «Military expenditure (% of GDP) – Spain». World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2023&locations=ES&start=1960&view=char> (consultado el 15 de septiembre de 2025). Las inferencias históricas son del autor.
- 2 «Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)», NATO Public Diplomacy Division. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2025/8/pdf/250827-def-exp-2025-en.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2025).
- 3 El detalle de los cálculos cuyas conclusiones más relevantes se citan en este apartado fueron tratados con la extensión necesaria en Domingo, J.C. «Anatomía del esfuerzo español en defensa». Documento de Opinión IEEE 40/2025, https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/anatomia_del_esfuerzo_espanol_en_defensa.
- 4 Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- 5 Estimado a precios corrientes. «Contabilidad Nacional Trimestral de España». INE. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/avCNTR4T24.htm#~:text=Resultados%20anuales.&text=Por%20su%20parte%2C%20la%20demanda%20externa%20present%C3%B3%20una%20aportaci%C3%B3n%20de,3%25%20superior%20al%20de%202023> (consultado el día 19 de septiembre de 2025).
- 6 En los márgenes de la cumbre de los países del sur de la UE (MED 9), celebrada a finales de octubre de 2025 en Eslovenia, el presidente del Gobierno español declaró que la lucha contra el cambio climático debería computar como gasto de seguridad y defensa, y que España destinará a esa función al menos el 13 % de lo asignado al nuevo Plan.

Lecturas recomendadas



La defensa española ¿Entre la complacencia y la debilidad?

DEL AMO, PABLO

Madrid, Los libros de la Catarata

173 pp. 2025

Salvador Sánchez Tapia

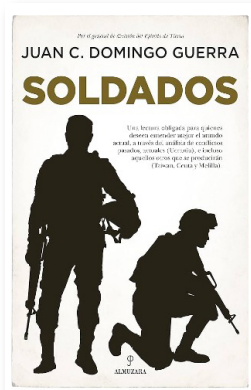
En un momento en el que Europa parece que, por fin, toma conciencia de la necesidad de rearmarse y revertir largos años de bajas inversiones en defensa al amparo del paraguas de seguridad norteamericano, 'La defensa española' aparece como un oportuno y completo análisis del estado de la cuestión en España, que nace con la constructiva intención de contribuir a un debate que haga posible una defensa nacional coherente, realista y sostenida en el tiempo. Ese es el objetivo de este libro, en el que la brevedad no es óbice para presentar un completo cuadro de la situación de la defensa de España hoy. España aparece como un país lastrado por un muy bajo nivel de 'cultura estratégica', término que alude al conjunto de ideas compartidas en un país

sobre el uso de la fuerza, la seguridad, el liderazgo internacional o su papel en el mundo.

La parte central de la obra está dedicada a hacer un análisis detallado del estado presente de los tres ejércitos. Sendos capítulos monográficos pasan revista a cada uno de ellos, a sus capacidades actuales, a los programas en curso actualmente para mejorarlas y, sin pretender la crítica por sí misma, a las carencias más graves de que adolecen como consecuencia de largos años de desinversión y de decisiones no siempre guiadas por criterios correctos.

El esfuerzo para solventar tantas y tan importantes deficiencias no es, como puede intuirse fácilmente, menor. Pero es esencial hacerlo si se quiere convertir las de España en unas fuerzas armadas de la entidad y dimensiones necesarias a la defensa nacional, bien equipadas y dotadas, y plenamente adaptadas a la complejidad del entorno estratégico de mitad del siglo XXI.

Para el autor, hacerlo requiere, desde luego, el aporte de importantes recursos económicos que, siendo importantes, no lo son tanto como la necesidad de que existan, tanto una voluntad política para andar el camino, como criterios claros y correctos que orienten el gasto. ¿Cuáles son los objetivos estratégicos del país? ¿Qué rol internacional pretende asumir España? ¿Qué intereses considera vitales, y cuáles son secundarios?



Soldados

DOMINGO GUERRA, JUAN CARLOS

Córdoba, Almuzara

394 pp. 2022

S. Sánchez Tapia

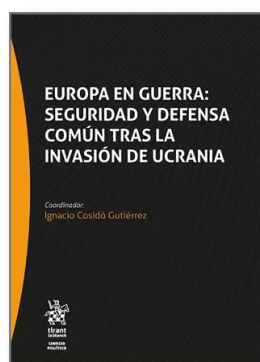
Las encuestas que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) lleva a cabo periódicamente para medir dónde está la ciudadanía española en materia de seguridad y defensa muestran con bastante consistencia que una parte de los españoles no conoce, ni mínimamente, a sus fuerzas armadas y a sus soldados. No se sabe muy bien si como causa o como efecto, pero lo cierto es que lo exiguo de la producción literaria española especializada en asuntos de seguridad y, más particularmente, en la profesión militar, contribuye a alimentar ese desconocimiento y la realidad de que los militares españoles desarrollan su trabajo ante la indiferencia de los ciudadanos a los que sirven. 'Soldados' es una loable aportación hecha por la pluma del general de división (R) Juan Carlos Domingo Guerra, oficial general del Ejército de Tierra cuya larga y rica carrera le convierte

en una voz autorizada para ahondar en las causas de ese desafecto y tratar de corregir lo que, en su opinión, es una anomalía en el mundo de las democracias liberales. Para ello, con este libro abre de par en par una ventana desde la que los lectores pueden asomarse a la realidad de las Fuerzas Armadas de España para conocer algo mejor a los miembros de la institución militar, entender sus inquietudes, sus preocupaciones, sus motivaciones, su código de valores, y comprender qué les mueve a abrazar una profesión tan exigente como la militar. La esperanza es que, de ese conocimiento brote, en algún momento, la consideración y el respeto, cuando no el afecto.

Desde la atalaya de sus muchos años de meritorio servicio a España y de una vasta y profunda cultura que permea todas las páginas de la obra, y con la convicción de estar sirviendo a la verdad, el autor traza un exhaustivo y preciso retrato de la condición militar, de cómo ven los españoles a sus soldados, identificando las sombras en esa percepción que velan o difuminan la realidad, dificultando la comprensión de las peculiaridades de la vida militar y la necesidad de respetar esas peculiaridades, que no son atavismos, sino elementos esenciales al eficaz desempeño de la alta misión que la Constitución confía a las Fuerzas Armadas. El recorrido es completo –desde la disciplina hasta los mitos y la liturgia, pasando por los valores, las relaciones con la política, la organización y mando de los ejércitos, o la necesidad de

dotarlas adecuadamente de armamento, material, y equipo—, no deja espacios sin sombra, y ofrece recomendaciones cuando ello resulta oportuno.

Lo amplio del estudio, lo profundo de las reflexiones, y lo persuasivo de los argumentos hace de ‘Soldados’ una obra imprescindible en la biblioteca de quienes, conscientes del lugar central que la seguridad ocupa en la supervivencia de la nación, quieran aproximarse al hecho militar con mentalidad abierta, sinceridad, y con la voluntad de lograr que los profesionales de las fuerzas armadas sientan el respaldo de sus compatriotas y lleguen a la conclusión de que su vida de sacrificio y privaciones merece, realmente, la pena.



Europa en guerra: seguridad y defensa común tras la invasión de Ucrania

COSIDÓ GUTIÉRREZ, IGNACIO (CO.)

Valencia, Tirant lo Blanch
450 pp. 2025

S. Sánchez Tapia

Los esfuerzos que España debe hacer para robustecer sus Fuerzas Armadas no

estarían justificados en un entorno de seguridad pacífico y desprovisto de amenazas. ‘Europa en guerra’, obra coordinada por Ignacio Cosidó, ya desde su provocativo título pero, sobre todo, a través de los diferentes enfoques aportados por la amplia y variada plétora de académicos y profesionales que han contribuido a la misma, argumenta que hay razones sobradas para concluir que la seguridad de Europa se enfrenta a importantes desafíos que no puede obviar y que requieren repensar cómo se defiende el continente y cuánto invierte en la disuasión, máxime en un momento en el que el compromiso norteamericano muestra fisuras.

Se trata de un trabajo multidisciplinar que aborda la cuestión desde diferentes enfoques que componen un mosaico que pretende dar una idea de la defensa que Europa necesita en la era de competición estratégica que se abre ante nuestros ojos, y que tiene su plasmación, fundamentalmente, en escenarios de guerra abierta en su vecindario, pero también en las muchas acciones y actividades que tienen lugar en esa área del espectro del conflicto que se sitúa debajo del umbral de violencia abierta, y que da en llamarse “zona gris”.

Al margen de lo que hagan los estados individualmente para reforzar su propia defensa, los autores hacen una clara apuesta por el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa comunes como, prácticamente, única forma de garantizar la seguridad del Viejo Continente y,

por ende, de cada uno de los Estados que lo constituyen. Ese es, puede decirse, el hilo conductor que cohesiona todas las contribuciones a este estudio.

Siendo todos ellos muy pertinentes, el capítulo dedicado a la posibilidad de que Europa pudiera dotarse de una capacidad nuclear autónoma resulta particularmente oportuno por las consecuencias que podrían derivarse de que el continente anduviera un camino que podría poner fin al ya moribundo régimen de control de armamento nuclear, pero también por lo necesario que resulta si la UE decide dar pasos en la dirección de convertirse en una auténtica potencia de rango global.



El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAS, C., FONFRÍA, A. Y MARTÍ SEMPERE, C.

Madrid, Fundación Alternativas
115 pp. 2025

S. Sánchez Tapia

La base de partida de este interesante y relevante documento, escrito por tres de

las principales autoridades nacionales en la materia, es el de la creciente presión a que se ven sometidos los Estados de la Unión Europea para aumentar sus gastos en defensa, junto con el reconocimiento de las dificultades para hacerlo que, en el caso de España, son particularmente graves tras muchos años de no realizar el esfuerzo necesario para dotarse de las infraestructuras necesarias para traducir ese gasto en capacidades, y dada la urgencia del mismo.

Para acometer los retos de incrementar significativamente y optimizar la inversión en defensa, los autores proponen una planificación a corto y medio plazos basada en los dos pilares de reformular algunas prioridades, tanto en las fuerzas armadas como en la industria, y de encontrar vías y formas de financiación más allá de incrementar el déficit público. En este sentido, alivia saber que, según el profesor Fonfría, para alcanzar ese objetivo no es necesario recorrer la vía del aumento de la presión impositiva.

De la lectura del texto se deduce que los autores consideran que el incremento del gasto debe ser integral y equilibrado, considerando no sólo la adquisición de nuevos materiales y equipos sino, más allá de ello, la necesidad de definir una adecuada política de personal, además de inversión en sostenimiento y modernización de esas capacidades y de aquéllas con las que ya cuentan las fuerzas armadas. El estudio se completa

Lecturas recomendadas

con un análisis de los mecanismos que la Unión Europea ha establecido para ayudar a los Estados a financiar el incremento de sus gastos, y a reforzar sus capacidades industriales.

Particularmente interesantes son las recomendaciones finales, como la de mejorar la capacidad de la industria para absorber el incremento de recursos en tan corto espacio de tiempo, la de robustecer la capacidad del Ministerio de Defensa en materia de gestión financiera y contractual para hacer el sistema más capaz y más ágil, o la de revisar el modelo de prefinanciación de programas a través del Ministerio de Industria.



Estrategia Industrial de Defensa 2023

SECRETARÍA DE ESTADO DE DEFENSA

Madrid, Ministerio de Defensa

76 pp. 2023

José Alberto Hip Molina

El Ministerio de Defensa de España publicó la 'Estrategia Industrial de Defensa 2023' (EID) con el propósito de canalizar el incremento del gasto, maximizando su rendimiento, y de impulsar el desarrollo de la industria de defensa nacional, siguiendo tres principios básicos: aumentar el nivel

de autonomía estratégica, contribuir a la Europa de la Defensa y consolidar una base industrial y tecnológica de la defensa.

Este esfuerzo aparece justificado en la estrategia por la descripción de un entorno caracterizado por acontecimientos como la pandemia del Covid-19, la guerra de Ucrania, el surgimiento de tecnologías disruptivas emergentes y la inteligencia artificial, sin omitir la espiral de presión que vive Europa (se omite la estadounidense) para inducir a los Estados a aumentar sus gastos de defensa.

El documento es interesante para conocer el papel de la industria española en materia de defensa con respecto a Europa y a Estados Unidos y para conocer las intenciones del Gobierno en lo que se refiere a la reordenación del sector para acometer los retos del futuro. Se articula en torno a diez líneas de acción que tratan de racionalizarlo y de articularlo territorialmente. Quizás con la intención de

minimizar la reticencia de una parte de la ciudadanía al aumento del gasto, el texto incide de forma reiterada sobre aspectos no directamente vinculados a la defensa. La EID resalta la necesidad de adquirir tecnologías de doble uso, desarrollar programas conjuntos con otros países europeos, o la necesidad de proteger y hacer un seguimiento de las líneas de suministro estratégicas para la industria de defensa. También menciona, con profusión de fotos o ilustraciones artísticas, algunos de los programas clave como el FCAS/NGWS o el EURO-MALE (Eurodrone), pero sin entrar en datos concretos sobre ellos.

La idea de reducir la dependencia del exterior, particularmente de proveedores no comunitarios como Estados Unidos o Israel, planea sobre toda la EID. Es de notar que en el documento se menciona la búsqueda de España de entrar con mayor fuerza al mercado internacional de defensa e involucrar pequeñas y grandes empresas ●