

# ***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**

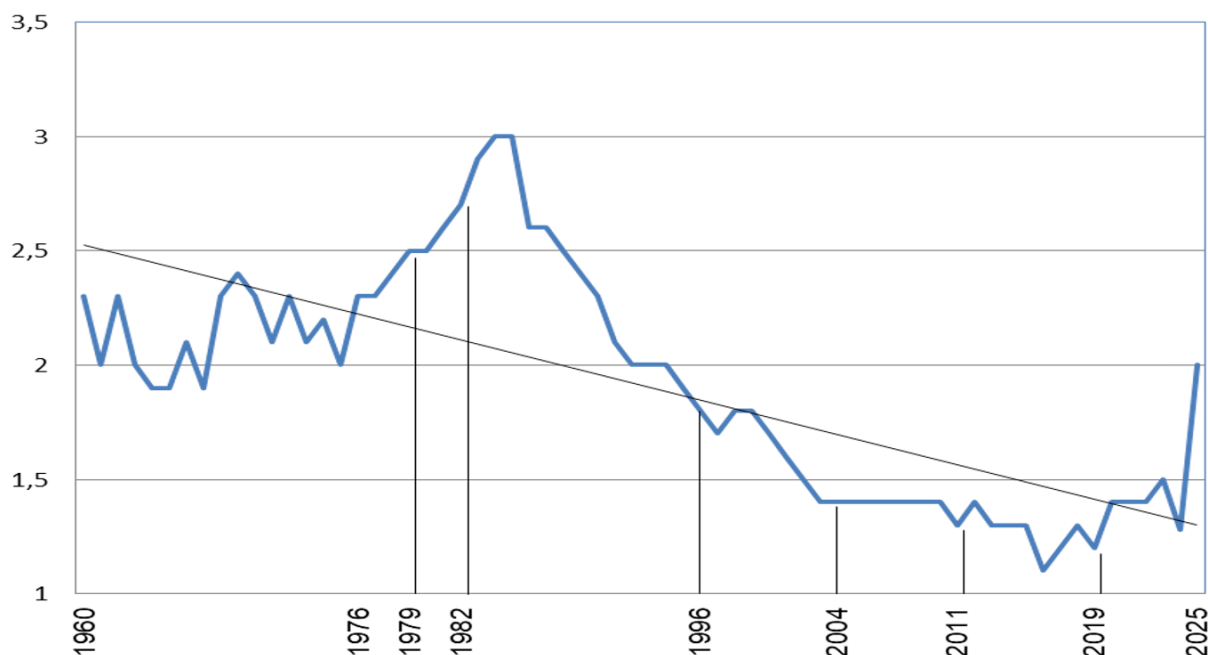
tinta, contabilizándose entre los mismos las partidas en las que realmente se concreta cada año el esfuerzo nacional en defensa.

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 Bank<sup>1</sup> desde 1960 hasta 2023. Las estimaciones de 2024 y 2025 se han obtenido en la página web de OTAN<sup>2</sup>.

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 HOY<sup>3</sup>

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 CONVENCION: 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)<sup>4</sup>. 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€<sup>5</sup>.

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 | <b>TOTAL gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA (GNF)</b>                                                | <b>8.164,32</b>  |
| 13 | Transferencias remanentes entre subsectores                                                                                           | 336,53           |
| 14 | <b>TOTAL GNF consolidados</b>                                                                                                         | <b>8.500,85</b>  |
| 15 | <b>TOTAL Gastos de defensa (Criterios OTAN)</b>                                                                                       | <b>23.091,29</b> |
| 16 | <b>TOTAL Gastos de defensa asociados a capacidades operativas de las FFAA (GF)</b>                                                    | <b>14.590,44</b> |

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 conceptos<sup>6</sup>, 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](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](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.