

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.

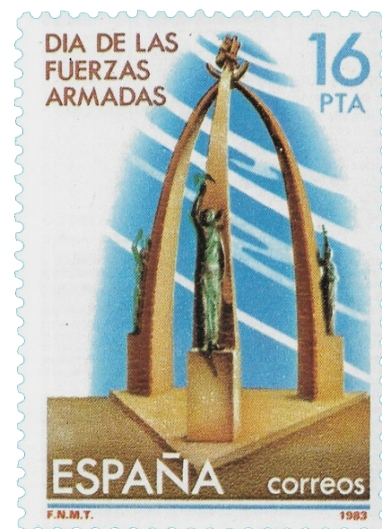
Estos aspectos han de tenerse en consideración a la hora de realizar el planeamiento de la defensa. Además, la propia elaboración implica la intervención de un conjunto heterogéneo de agentes –militares, civiles, políticos, expertos, gestores, industriales...–, con intereses que no siempre son convergentes 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 acertó 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, PREVISIBILMENTE, 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-REGUERAL, 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).