



40/2025

26 de mayo de 2025

Juan Carlos Domingo Guerra *

Anatomía del esfuerzo español en defensa

Anatomía del esfuerzo español en defensa

Resumen:

En la cumbre de la Alianza Atlántica de Cardiff (2014), las naciones aliadas alcanzaron un acuerdo por el que se comprometían a aumentar el gasto de defensa en términos reales, hasta alcanzar el 2 % del PIB en el plazo de una década (2024). Establecido ese criterio, alterado profundamente el equilibrio estratégico como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania y la drástica modificación de las líneas maestras que orientaban la política exterior estadounidense, este artículo analiza el esfuerzo español en defensa, cuánto se gasta y en qué se gasta, lo que ayudará a deducir el impacto que todo ello tiene en la posición de España en Europa y en las capacidades reales de sus Fuerzas Armadas.

Palabras clave:

Esfuerzo nacional, gastos de defensa, presupuesto de defensa, gastos funcionales, gastos no funcionales.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Anatomy of the Spanish effort in defence

Abstract:

At the Atlantic Alliance summit in Cardiff (2014), the allied nations reached an agreement committing to increase defence spending in real terms, to get 2% of GDP within a decade (2024). Having established this guideline, profoundly altered the strategic balance as a result of the Russian invasion of Ukraine and given the shocking modification of the main lines that guided the US foreign policy, this article looks into the Spanish defence effort, how much it is spent and what it is spent on, which will help to deduce the impact that all this has on Spain's position in Europe and on the real capabilities of its Armed Forces.

Keywords:

National effort, defence expenditure, defence budget, functional expenditures, non-functional expenditures.

Cómo citar este documento:

DOMINGO GUERRA, Juan C. *Anatomía del esfuerzo español en defensa*. Documento de Opinión IEEE 40/2025. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La diferencia entre presupuesto y gastos es la misma que hay entre el dicho y el hecho. Los Gobiernos introducen en los presupuestos aquellos conceptos que se pretenden sufragar con cargo a los ingresos estatales generados en un determinado ejercicio o recurriendo a la emisión de deuda. Después viene la realidad, básicamente aquello que se quiere ocultar o algo tan simple como hacer frente a lo imprevisto o inesperado.

Es esa diferencia entre lo que se piensa gastar y lo que se gastará efectivamente lo que ha venido minorando la validez como indicador de las cuentas anuales que se aprueban al inicio de cada ejercicio. El descrédito viene de que es sabido que muchos Gobiernos disimulan el esfuerzo en defensa por el procedimiento de detraer del presupuesto partidas de gasto que, sin embargo, son perfectamente conocidas cuando se inicia el trámite parlamentario, al responder a planes asumidos o a compromisos contractuales ya adquiridos. Otras formas habituales de manipulación afectan a los gastos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), inversiones industriales o pensiones del personal militar o civil al servicio de la Administración militar. Adicionalmente, algunos países se limitan a informar solo de lo que presupuestan, omitiendo todo lo que tenga que ver con los gastos verdaderamente previstos o ya ejecutados.

Lo cierto es que los presupuestos generales de un Estado tienen el inocultable valor de hacer explícito un determinado programa político, básicamente a través de las prioridades de gasto, lo que queda desvirtuado cuando se oculta una parte importante de la información relevante al caso.

Las razones para que se dé esa ocultación pueden ser muy variadas. Algunas tienen que ver con la conveniencia de omitir aquello que podría proporcionar información relevante a rivales o competidores estratégicos; pero también puede estar detrás la conveniente falta de transparencia en unos gastos, como los relacionados con la defensa, que no concitan grandes entusiasmos entre la ciudadanía. La mayor parte de las veces, sin embargo, se tratará de conceptos que no pudieron ser previstos, como el incremento de gasto que resulta de una catástrofe medioambiental, la participación sobrevenida en operaciones en el exterior o la ayuda proporcionada a países amigos o aliados que se encuentren lidiando con problemas de seguridad, como ahora es el caso de Ucrania.

Es interesante observar que pocas fuentes de las que proporcionan datos sobre el volumen de los gastos de defensa de las naciones, que no son escasas y algunas de ellas muy prestigiosas, suelen introducir en sus librerías los cálculos *ex post*, es decir, los importes presupuestados y no materializados, que en España suelen ser muy comunes. Las devoluciones al Tesoro o a la Hacienda pública, en suma. Aquí, esta falta de ejecución del gasto autorizado suele tener causa en lo prolijo de la legislación que se ocupa de la contratación en el sector público, lo que dificulta la conclusión de los contratos durante el ejercicio en el que están autorizados. También tienen su impacto las restricciones de gasto que desde el propio Ejecutivo se ordenen una vez aprobado el presupuesto.

Que sea posible, incluso frecuente, toparse con esta clase de anomalías tiene origen en algo que no debe obviarse cuando se habla de lo militar y la defensa: la omnipresencia de la ideología, de la que muy pocos (gobernantes, legisladores, analistas o público en general) consiguen librarse.

Así que no deducir en el cálculo de los gastos de defensa las devoluciones al Tesoro que indefectiblemente se producen al final de cada ejercicio es un error, y no el único. Tampoco se suele contabilizar el coste de algunos servicios que las FFAA prestan a otras organizaciones, organismos o agencias, estén estas adscritas o no al Ministerio de Defensa. Contra todo ello debe estar advertido cualquier observador imparcial que pretenda hacer una aproximación ponderada a las cuestiones relacionadas con la defensa. Conviene, por tanto, comenzar con un rápido repaso por los errores más frecuentes, sean estos intencionados o no.

Criterios de determinación de los gastos de defensa

Si se tuviese en cuenta la diferencia entre lo previsto y lo ejecutado, los gastos de defensa responderían a esta sencilla fórmula:

$$GD_{xx} = (GP + AC + OI) - (GE + INR)$$

Donde GD_{xx} son los gastos de defensa en un determinado ejercicio anual; GP son los gastos presupuestados y debidamente autorizados; AC son las ampliaciones de crédito que se produzcan; OI representan otros ingresos (que habitualmente darán lugar a

generaciones de créditos); GE son los gastos efectivamente ejecutados e INR serán los ingresos previstos que no se realizaron.

En circunstancias normales, a finales del año A se aprobará la ley de presupuestos generales del Estado para el año A+1. Es el momento en el que quienes siguen estos temas valoran si el esfuerzo en defensa sufre recortes o incrementos, sometiendo sus conclusiones al arbitraje de la opinión pública. La práctica habitual es, como se decía, comparar presupuestos (que es solo gasto previsto debidamente autorizado) con gasto ejecutado, lo que ya de por sí es un contrasentido si no se olvida que se está hablando del arranque del ejercicio. Para hacer esta comparación, lo habitual es recurrir al porcentaje que los gastos representan en un determinado PIB, lo que añade otra dificultad.

Efectivamente, el PIB del año A+1, referencia del presupuesto, no se conocerá hasta principios del año A+2, y todavía solo como una estimación. En realidad, no se dispondrá del dato exacto hasta bastante después de haberse cerrado el ejercicio, cuando se consoliden las cuentas de la contabilidad nacional.

Eso es demasiado tiempo para esperar si lo que se quiere es llamar la atención de la opinión pública sobre algo, así que es muy frecuente que, con mejor o peor intención, y a excepción hecha de las grandes organizaciones o agencias, como las Naciones Unidas, el World Bank, la OTAN, el IISS (International Institute for Strategic Studies) o el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), quienes se preocupan de estos temas recurran a las proyecciones para el cálculo de los gastos del año A+1, y al PIB del año A cuando se trate de calcular el porcentaje de aquellos sobre este, del que ya se conocerá algo, aunque solo sea como estimación. Así, los incrementos de gasto, aunque se limiten a compensar la inflación, se compararán con el PIB del año anterior, que, salvo en periodos de recesión, suele ser menos abultado que el del siguiente ejercicio. Esta praxis, no compensada con revisiones de los cálculos hechos, o aun así cuando tal cosa ya no concita más que el interés de los expertos, invalida todo el proceso, al resultar un porcentaje de gasto militar superior al real.

Cuando se comparan datos para llamar la atención sobre las cuentas nacionales, otros errores muy comunes hacen referencia a la confusión entre valores reales y nominales, precios corrientes y constantes, divisa con la que se hagan las cuentas, lo que debe entenderse por billones o millardos o la fecha de los informes. Por citar algún ejemplo, la

OTAN utiliza el dólar estadounidense (USD/US\$) como moneda de referencia; el tipo de cambio que se aplica es el tipo medio anual publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El SIPRI, sin embargo, valora las importaciones de armas en unidades de cuenta diseñadas al efecto, lo que el Instituto advierte debidamente para desaconsejar que sus cifras se usen para hacer comparaciones entre naciones.

La OTAN sintió muy pronto la necesidad de poner un poco de orden en todo esto, lo que requería una precisa definición de lo que debía considerarse como gasto en defensa. Disponer de criterios claros le permitiría comparar esfuerzos nacionales y, en consecuencia, hacer las necesarias recomendaciones a socios y aliados¹.

Los criterios de esta organización forman hoy la base de cálculo de la mayor parte de las grandes instituciones mundiales que se ocupan de estas cuestiones, algunas de las cuales se limitan a reproducir sus datos; otras, haciendo referencia a ellos, introducen algunos ajustes, de los que dejarán debida constancia.

La Alianza Atlántica² reconoce como gastos en defensa aquellos pagos realizados por un gobierno nacional (excluidas las autoridades regionales, locales y municipales) específicamente para satisfacer las necesidades de sus Fuerzas Armadas, las de los aliados o de la Alianza. A estos efectos, las necesidades de la Alianza están representadas por lo que requiera la financiación común de la OTAN y los fondos fiduciarios gestionados por esa organización.

Por supuesto, se considerarán gastos de defensa los sufragados con créditos asignados a las Fuerzas Armadas incluidos en el presupuesto del Ministerio de Defensa. También aquellos en los que incurran fuerzas de otros ministerios ajenos al de Defensa cuando tal cosa proceda, como tropas del Ministerio del Interior, fuerzas policiales nacionales, guardacostas, etcétera. En tales casos, los gastos se contabilizarán sólo en proporción a los efectivos que estén entrenados en tácticas militares, que estén equipados como una fuerza militar, que puedan actuar bajo autoridad militar directa en operaciones y que,

¹ La definición de gastos de defensa se elaboró a principios de la década de 1950, habiendo sido revisada por última vez en el año 2024.

² Todo lo relacionado con los criterios de la OTAN sobre lo que debe ser considerado o no como gastos de defensa puede consultarse en el portal web de la propia organización:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en

siendo realistas, puedan desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de Unidades militares.

La OTAN contabiliza entre los gastos de defensa las pensiones de retiro de los militares y las de jubilación del personal civil al servicio de la Administración militar, así como las de este personal en activo cuando tal cosa corresponda.

Se incluyen también los gastos de almacenamiento de reservas de guerra, de equipo militar terminado o suministros para uso directo de las Fuerzas Armadas, así como los que se deriven de la destrucción de armas, equipo y municiones, y los gastos asociados con la inspección y el control de esa destrucción.

Si los gastos para operaciones, misiones y otras actividades se asignan en el presupuesto de Defensa, se incluirán en la definición de la OTAN³. Pero no solo, ya que también se tendrán como tales aquellos otros derivados de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias cuando hayan sido pagados por alguno de los departamentos ministeriales.

Otros gastos que deberán contabilizarse, siempre con criterios de la OTAN, son los siguientes:

- Los correspondientes al componente militar de las actividades mixtas civiles y militares, cuando lo que corresponda a ese componente pueda contabilizarse o estimarse específicamente.
- Los de investigación y desarrollo, incluidos aquellos que no se materialicen en un determinado equipo o proyecto.
- La asistencia militar y financiera de un país aliado a otro, específicamente para apoyar el esfuerzo de defensa del receptor. El importe de esa ayuda debe incluirse entre los gastos de defensa de la nación donante, y no en los del receptor⁴.

³ En el original de la OTAN: «If expenditures for operations, missions, engagements, and other activities are appropriated under the defence budget, they are included in the NATO definition». Consultado el día 2 de mayo de 2025 en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en

⁴ De acuerdo con la OTAN, y con respecto a la asistencia militar y financiera a un país socio, «los Aliados pueden informar de sus contribuciones a los fondos fiduciarios elegibles gestionados por la OTAN relacionados con proyectos de defensa. Ya se incluyen el equipo militar y las armas donadas de las existencias nacionales a un país asociado, así como la asistencia del personal militar en formación. No es elegible el dinero proporcionado por otros departamentos gubernamentales que no sean el Ministerio de Defensa, a través de otras organizaciones internacionales o en forma de ayuda militar directa.»

Por último, el gasto en infraestructura común de la OTAN se incluirá en el gasto total de defensa de cada aliado solo en la medida de la contribución neta de cada país. Los pagos por daños de guerra y el gasto en defensa civil están excluidos de la definición de gasto de defensa de la OTAN.

Como ya se había apuntado antes, cada una de las grandes organizaciones que proporcionan datos acreditados tiene su propio método de cálculo, siendo muy frecuente la mutua influencia y el trasvase de información entre aquellas que exhiben una acreditada solvencia. El SIPRI, por ejemplo, no incluye en su definición las prestaciones a los veteranos y los costes de la destrucción de armas. La propia organización reconoce en su página *web*⁵ que, en muchos casos, se limita a utilizar los datos nacionales proporcionados por las naciones, entendiendo que «son exactos hasta que haya información convincente que indique lo contrario». Como ya se mencionó antes, puede leerse también en su página la prudente observación de que «los datos sobre el gasto militar se utilizan más apropiadamente para las comparaciones a lo largo del tiempo, y pueden ser menos adecuadas para una comparación estrecha entre países individuales».

El cálculo de los gastos de defensa tiene su dificultad, por tanto. Solo las cifras proporcionadas por las organizaciones que expliciten sus métodos de cálculo y definiciones con el necesario rigor son dignas de confianza, sobre todo cuando se vayan a usar para hacer comparaciones o deducir políticas estatales.

La información proporcionada por otras organizaciones, sobre todo aquellas fuertemente ideologizadas, de dudosa independencia o cuyas fuentes de financiación no sean suficientemente conocidas debe desecharse como fuente o tratarse con la necesaria cautela.

Conocido lo anterior, puede analizarse ahora el esfuerzo español en defensa.

⁵ Consultado por última vez el 3 de mayo de 2025 en <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods#definition-of-military-expenditure>

Esfuerzo español en defensa

En la fecha en la que se concluye la parte de este análisis que tiene que ver con el ejercicio económico de 2024 (febrero de 2025), los últimos presupuestos generales del Estado se habían aprobado con la Ley 31/2022, de 23 de diciembre. Fueron prorrogados por falta del suficiente apoyo parlamentario del proponente, lo que también tuvo el efecto de proporcionarle al autor el tiempo necesario para hacer estos cálculos e introducir en los mismos los gastos ya ejecutados. La tabla 1 es un resumen del presupuesto de la sección 14, Ministerio de Defensa, que alcanzó la cifra de 12.827,18 millones de euros (M€).

Presupuesto Sec. 14, Ministerio de Defensa, 2023 (prorrogado 2024). Por capítulos	Millones €
1. Gastos de personal	5.375,48
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	1.026,50
3. Transferencias corrientes	471,74
Total operaciones corrientes	6.873,71
6. Inversiones reales	5.868,93
7. Transferencias de capital	81,70
Total operaciones de capital	5.950,63
Total presupuesto no financiero	12.824,34
8. Activos financieros	2,83
TOTAL SUBSECTOR ESTADO (SECCIÓN 14)	12.827,18
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42

Tabla 1. Presupuesto de la sección 14, Ministerio de Defensa, por capítulos. Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales del Estado 2023 prorrogados (PGE 2023p). CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

En esa tabla 1 no está todo, ya que faltan los organismos autónomos (OO. AA.) y otros organismos públicos adscritos al Ministerio de Defensa (MINISDEF). Son OO. AA el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA), el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS). El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es el organismo público que completa el número de los que están adscritos al Ministerio de Defensa.

En la tabla 2 se presenta el resumen del presupuesto de Defensa ya consolidado con los organismos adscritos, sumada la sección 10⁶ y detraídas las transferencias internas. El total se eleva ahora a 14.073,85 M€.

El cálculo de los gastos de defensa en España (los hechos) requiere ahora, y como se ha venido reiterando, un cambio drástico de perspectiva.

Presupuesto del Ministerio de Defensa 2023 (prorrogado 2024)	Millones €
Ministerio de Defensa (incluye Órgano Central y FFAA)	12.827,18
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)	196,02
Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED)	255,11
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	838,48
Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	337,06
TOTAL Ministerio de Defensa sin consolidar	14.453,84
Transferencias entre subsectores	-395,41
Consolidado Sección 14. Ministerio de Defensa	14.058,43
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42
TOTAL Consolidado Sección 14 (Ministerio de Defensa) y Sección 10	14.073,85

Tabla 2. Presupuesto del Ministerio de Defensa consolidado. Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE 2023p. FFAA: Fuerzas Armadas. CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

A finales de 2024, los gastos de defensa estarían representados, en primer lugar, por lo presupuestado que ya fue identificado en las tablas anteriores, dando por hecho que se materializó esa pretensión de gasto, lo que no es poco suponer como ya se ha advertido. A esas cantidades habrá que añadir ahora aquellas otras partidas que ya fueron identificadas como conformes con los criterios de la OTAN.

No parece superfluo insistir, una vez más, en que para este cálculo se considerarán como ya realizados los gastos previstos en el presupuesto, a los que hay que sumar ahora los gastos habidos en aquellos otros conceptos que no podían preverse cuando se confeccionó el presupuesto, los que figuren en otros ministerios y los que, por tener su origen en otros ingresos, han dado lugar a la generación de nuevos créditos. Como se trata de unas cuentas nacionales prorrogadas y actualizadas durante el ejercicio 2024,

⁶ La sección 10, Otros ministerios, engloba los créditos que son resultado del trabajo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Suele tratarse de un conjunto de créditos propios de la contratación centralizada.

se compararán con el PIB al final de este ejercicio (estimado por el Instituto Nacional de Estadística, INE, en 1.593.136 M€)⁷.

Con este método de cálculo, los gastos de defensa en España durante el ejercicio 2024 se elevaron a la cantidad de 23.091,29 M€, un 1,45 % del PIB estimado a finales de ese ejercicio. Su desglose aparece detallado en la tabla 3.

Estimación de los Gastos de Defensa (PGE 2023 prorrogados 2024). Criterios OTAN	Millones €
Ministerio de Defensa (incluye Órgano Central y FFAA)	12.827,18
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)	196,02
Instituto de Vivienda Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED)	255,11
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	838,48
Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	337,06
TOTAL Ministerio de Defensa sin consolidar	14.453,84
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42
TOTAL Ministerio de Defensa (Sección 14 excluidas las transferencias entre subsectores) y Sección 10	14.469,25
Pensiones de Clases Pasivas (militares y causahabientes)	4.238,23
Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas (cruces y medallas pensionadas)	0,75
Otras fuentes de financiación: Créditos procedentes del INVIED. Estimación	112,00
Otras fuentes de financiación: Ayudas financieras del Ministerio de Industria a las empresas para programas de modernización. Estimación	1.601,15
Otras fuentes de financiación: Ampliaciones de crédito para financiar la participación en operaciones en el exterior	1.540,91
Asistencia militar y financiera entre aliados para apoyar el esfuerzo de defensa del receptor (se computa en los gastos del donante)	1.129,00
TOTAL GASTOS DE DEFENSA (sin consolidar)	23.091,29

Tabla 3: Estimación de los gastos de defensa en el año 2024. Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE 2023p, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024 y de la Subdirección General de Clases Pasivas (Ministerio de

⁷ Consultado el 9 de febrero de 2025 en el Instituto Nacional de Estadística (INE): <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/avCNTR4T24.htm#~text=Resultados%20anuales.&text=Por%20su%20parte%20C%20la%20demanda%20externa%20present%C3%B3%20una%20aportaci%C3%B3n%20de,3%25%20superior%20al%20de%202023>

Inclusión, seguridad Social y Migraciones). FFAA: Fuerzas Armadas. CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

Antes de seguir, conviene hacer un alto para enfriar entusiasmos prematuros, ya que el cálculo que se acaba de hacer no sirve para modificar la posición de España en la OTAN, algo que solo sería aceptable si se aplicasen estos mismos criterios a todas las naciones de la Alianza, lo que no es el caso.

La OTAN había anticipado un esfuerzo español en defensa para este mismo año de un 1,28 % del PIB. La diferencia con el calculado ahora (0,16 %) —considerable, aunque despreciable para lo que se pretende— puede tener varias explicaciones: la fecha de la toma de datos (algunas partidas, por ejemplo la de pensiones, se revalorizan anualmente en función de acuerdos gubernamentales previos, y en la tabla 3 ya están actualizadas); a que otras partidas no previstas o difíciles de cuantificar al principio del ejercicio pueden haberse materializado (por ejemplo, las que atienden a desastres naturales, las ayudas entre aliados o las operaciones en el exterior que se cargan contra el Fondo de Contingencia); a que la OTAN tiene acceso a la información contable proporcionada por el Gobierno, no siempre disponible para investigadores externos con el detalle que sería de desear (entre otras cosas, porque la práctica habitual es mantener esa información clasificada); o a la mejor o peor aplicación de los criterios de la Alianza en el cálculo de los gastos. A finales de 2024, como se decía, el esfuerzo español en defensa calculado por la OTAN sería del 1,28 %, el más bajo entre los 32 países miembros de la Alianza. Un cálculo más preciso, más exigente o más actualizado, como el que se pretende hacer aquí, no cambiará esta penosa realidad, salvo que la revisión pudiera hacerse con todas las naciones aliadas, y no solamente con España.

Siendo ya esa una certeza ominosa para los intereses nacionales, no lo es todo. El método de cálculo empleado por la Alianza Atlántica tiene una finalidad supervisora, contable o de comparación del esfuerzo en defensa de las naciones miembros. Como ya se ha dicho, es una medida de solidaridad interaliada.

La OTAN es un sistema de seguridad colectiva, y su capacidad para responder adecuadamente a las amenazas, riesgos o retos que se presenten depende de las capacidades individuales que, llegado el caso, pudieran tener que ponerse en común. La insolidaridad individual, por lo tanto, degrada la respuesta del conjunto, afectando por ello a la seguridad individual de las naciones aliadas. La existencia de una definición

consensuada de lo que debe considerarse gasto cuando se habla de defensa

le permite al Consejo del Atlántico Norte (NAC, en sus siglas en inglés) hacer las recomendaciones que en cada momento considere necesarias.

Como puede deducirse del sistema de cálculo, la OTAN no pretendió medir la capacidad militar que podía esperarse del esfuerzo presupuestario hecho por cada una de las naciones, sino solo el coste estatal y financiero que se atribuiría a la función defensa. Se está aquí ante la diferencia sustancial entre lo que se gasta «en defensa» y lo que se gasta «en defendernos», que son dos cosas radicalmente distintas y que habitualmente pasan desapercibidas.

N ^a	Estimación de gastos en defensa no funcionales (PGE 2023 prorrogados 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)	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)	64,30
10	Participación en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). Concepto 128	4,00
11	Participación en OMP. Concepto 228	100,00
12	Indemnizaciones RD 8/2004, operaciones internacionales de paz. Concepto 489	0,001
13	Participación en OMP. Concepto 668	210,36
14	Ampliaciones de crédito para operaciones en el exterior, incluidas las de mantenimiento de la paz y humanitarias	1.540,91
15	Asistencia militar y financiera entre aliados	1.297,00
16	TOTAL gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA (GNF)	8.478,69
17	Transferencias remanentes entre subsectores	336,53
18	TOTAL GNF consolidados	8.815,21
19	TOTAL Gastos de defensa (Criterios OTAN)	23.091,29

20	TOTAL Gastos de defensa asociados a capacidades operativas de las FFAA (GF)	14.276,08
----	---	-----------

Tabla 4: Estimación de gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA. Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales del Estado (PGE) 2023p, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 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). FFAA: Fuerzas Armadas. GNF: Gastos no funcionales. GF: Gastos funcionales.

En la tabla 4 se relaciona todo aquello que, estando asociado al gasto militar desde la perspectiva contable (GD), a esa función medular para la pervivencia de las naciones que es la defensa, no tiene un reflejo directo en las capacidades operativas de los ejércitos. Son los que se denominarán aquí «gastos no funcionales» (GNF), en contraposición a los funcionales (GF) o aquellos que sí tienen un impacto directo en las capacidades que dan sentido a la existencia de los ejércitos. Y aun esto calculado con notable generosidad. La representación de estos conceptos se concreta en la siguiente fórmula:

$$GD = GF + GNF$$

Una explicación más detallada de lo que representa cada partida dará debida cuenta de lo que significa en términos de capacidad militar la cantidad que se atribuye a gastos no funcionales.

El fomento de la **cría caballar** (nota 1 de la tabla 4) es una actividad propia del Ministerio responsable del sector primario de la economía. Va dirigida al mantenimiento de la cabaña animal en los niveles necesarios a la utilización prevista. Hasta finales del pasado siglo, las Unidades montadas y a lomo de las FFAA fueron grandes empleadoras de esta clase de recursos, sobre los que descansaba el transporte y las necesidades de tracción de las Unidades de Montaña, entre otras. Desaparecidas ya las Unidades a lomo, excepto las ceremoniales a caballo, solo exclusivas razones de inmovilismo administrativo explican que la llevanza de los libros de puras razas equinas, el fomento de la cría caballar y el apoyo al mundo rural siga estando a cargo del Servicio de Cría Caballar y Remonta de las FFAA, integrado orgánicamente en la Subsecretaría de Defensa (servicio presupuestario *Ministerio y Subsecretaría*). En las últimas cuentas estatales se asignaron 3,3 millones de euros a la financiación de este servicio, lo que no solo no contribuye a mejorar las capacidades de las FFAA, sino que, muy al contrario, detrae recursos, sobre todo humanos, para prestarlo.

La **Unidad Militar de Emergencias** (nota 2) representa también un importante drenaje de recursos, y no solo humanos, en unas FFAA ya muy tensionadas. En principio, no todos los aviones Canadair o Bombardier empleados en la lucha contra incendios fueron adquiridos con cargo al Departamento competente en cada momento (la denominación ha cambiado a lo largo de los años), que solo sufragaba los créditos necesarios para el mantenimiento y operación de los hidroaviones⁸. El resto de gastos, incluidos los de personal, corren a cargo de la UME y, por tanto, de los presupuestos del Ministerio de Defensa. Los gastos asociados a las operaciones del Batallón de Helicópteros de Emergencia (BHELEME II), son sufragados con cargo al presupuesto del Ejército de Tierra. Por último, los costes de las intervenciones de la UME en beneficio de las comunidades autónomas (lucha contra el fuego y otros apoyos) no son retornados, figurando también bajo la rúbrica de «gastos de defensa». En este presupuesto, la cantidad asignada a la UME es de 45 M€, lo que no evita que, en función del número y duración de las intervenciones, esa cantidad sea sobrepasada con creces, lo que dará lugar a las correspondientes ampliaciones de crédito que, inevitablemente, también incrementarán el «gasto militar» en España⁹.

El importe de las **pensiones** (nota 3) se ha calculado con la información proporcionada por la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, hoy en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Supone la friolera de 4.238,2 M€. No cabe ninguna duda de que esa partida dedicada al personal retirado o jubilado en nada contribuye a la operatividad de las FFAA.

Como se explicará cuando se trate de la asistencia sanitaria mutualizada, incluir entre los gastos de defensa las pensiones pagadas al personal militar o civil funcionario que prestó sus servicios en la Administración militar podría tener un cierto sentido economicista o contable, sobre todo en aquellos países en los que esa prestación no tuviera la universalidad que sí tiene en España (vía pensiones contributivas, no contributivas u otras políticas subsidiarias de asistencia social). Aquí el derecho a una pensión es adquirido por el personal militar en igualdad de condiciones que cualquier

⁸ Real Decreto 109/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Disposición adicional segunda.

⁹ El Consejo de Ministros del 28 de noviembre de 2024 autorizó un crédito extraordinario de 78 millones de euros al Ministerio de Defensa para «sufragar parte de los efectivos de las Fuerzas Armadas movilizados para las labores de rescate y limpieza de las zonas afectadas por la DANA de finales de octubre». Estos gastos extraordinarios, ajenos estrictamente hablando a las misiones tradicionales de las FFAA, incrementarán también el gasto «militar» en España.

otro trabajador, por lo que carece de sentido —salvo por las razones contables antes apuntadas— incluir la pensión de un militar retirado entre los gastos funcionales o en defendernos.

Los pagos por daños de guerra y el gasto en defensa civil están excluidos de la definición de gasto de defensa de la OTAN, lo que impide contabilizar entre las pensiones aquellas que tienen su origen en la Guerra Civil de 1936-1939.

Además de las cantidades anteriores, hay otras pensiones ya incluidas en el presupuesto del Ministerio de Defensa a las que se pueden extender las anteriores consideraciones, promoviendo en consecuencia su exclusión de entre los gastos que contribuyen a la operatividad de las FFAA (notas 4 a 6): en los PGE 2023p, artículo 48, concepto 486, 121M2 486, Pensiones a funcionarios de carácter militar, figura la cantidad de 200.000 euros, que cumple con la condición OTAN de incluir también las pensiones del personal civil que prestó servicio en la Administración militar. Se contabilizan entre los créditos de *Ministerio y Subsecretaría*. En el mismo artículo, concepto 480, 121M2 480, de la Secretaría de Estado de Defensa, consta la cantidad de 6,85 M€ en concepto de pensiones al personal saharauí incluido en el Real Decreto 263/1976, antes contabilizadas entre las de Clases Pasivas.

Estas últimas pensiones son reliquias del Protectorado español en África, restos de los últimos estertores de un colonialismo periclitado, lealtades pendientes de cobro o servicios que había que pagar. Deudas estatales, en suma, que nada tienen que ver con las necesidades operativas de unas FFAA del siglo XXI.

En cuanto a los organismos adscritos al Ministerio de Defensa, no se detrae nada del INVIED por considerarlo origen de financiación y gestor del patrimonio inmobiliario de Defensa. Sin embargo, se ha deducido del presupuesto del INTA (nota 7), todo aquello que, teniendo otros beneficiarios en la sociedad civil, no contribuye al esfuerzo de la defensa.

Como puede leerse en su página *web*, el INTA es un organismo público de investigación, dependiente del Ministerio de Defensa, que, además de realizar actividades de investigación científica y de desarrollo de sistemas y prototipos, presta servicios tecnológicos a empresas, universidades e instituciones. Está especializado en la investigación y desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos de la aeronáutica, el espacio, la hidrodinámica, la seguridad y la defensa.

La Secretaría de Estado de la Defensa (SEDEF) reconoce en los presupuestos dos transferencias en beneficio del INTA: una corriente de 39,43 M€ y otra de capital por valor de 24,35 M€, ambas para financiar actividades que el Instituto realiza en beneficio del Ministerio de Defensa. Por consiguiente y *sensu contrario*, todo lo que en los presupuestos de ese organismo autónomo supere la cantidad de 63,77 M€, deuda reconocida por Defensa, se considera gasto no funcional y, por lo tanto, ajeno a las necesidades operativas de las FFAA.

La **asistencia sanitaria y social** al personal militar y civil que presta sus servicios en la Administración militar (nota 8) tiene un complejo encaje presupuestario y social. El programa 222M, Prestaciones económicas del mutualismo administrativo, se ocupa de gestionar el gasto derivado de la asistencia a ese colectivo en las contingencias de incapacidad laboral, gran invalidez, protección a la familia por hijo minusválido y diversas prestaciones de servicios sociales y de asistencia social. También recoge los créditos necesarios para atender aquellas prestaciones económicas complementarias que son reconocidas por las mutualidades integradas en el Fondo Especial del ISFAS (pensiones de retiro, viudedad, orfandad, premios de natalidad, socorros de fallecimiento y prestaciones especiales) y que están garantizadas por el Estado. Se incluyen asimismo las retribuciones del personal destinado en el organismo autónomo Instituto Social de las Fuerzas Armadas y sus gastos de funcionamiento, al ser éste el órgano gestor del programa.

Por su parte, el programa 312E, Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo, tiene por finalidad proporcionar a ese mismo personal y a sus familias, directamente o por medio de concertos, las prestaciones sanitarias definidas legal y reglamentariamente (servicios médicos, prescripción de medicamentos, prótesis y otras). El órgano gestor de este programa en el ámbito de la Administración militar es también el ISFAS.

La razón de que se incluya todo el presupuesto del ISFAS entre los gastos que no contribuyen a la operatividad de las FFAA hay que buscarla en el carácter universal que esa asistencia tiene en España. Por el contrario, la inclusión por la OTAN entre los gastos de defensa tuvo su justificación en el hecho de que en otras naciones no existe esa universalidad, o al menos no con la generosidad con la que se da aquí. En EEUU, las pólizas de seguros sanitarios y la mayor o menor calidad de la carta de servicios y prestaciones forman parte de la escueta asistencia estatal (Affordable Care Act, mejor

conocida como Obamacare) o del acuerdo retributivo alcanzado entre

empleado y empleador. Teniendo esto en cuenta, puede entenderse que, a principios de la década de 1950, cuando la OTAN bajo el liderazgo de EEUU definió los criterios contables para identificar el esfuerzo en defensa de las naciones miembros, se incluyese un concepto, la asistencia sanitaria, que en EEUU —y no solo— era un servicio que distaba mucho de ser universal. En aquella época, tampoco los militares en España se podían acoger al sistema nacional de salud, estando atendidos, con algunas excepciones territoriales, por la red hospitalaria militar. Ahora, sin embargo, computar los costes de la asistencia sanitaria, incluida la debida a familiares y dependientes, entre los gastos de defensa tiene el mismo sentido que incorporar a ese cálculo la deuda estatal per cápita (absurdo en el que incurren algunas organizaciones), el coste también per cápita de la enseñanza obligatoria o el de la infraestructura que requiere la alta velocidad ferroviaria.

Más aun, el programa 312A, Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas, concepto diferenciado del anterior —y que ahora no se cuestiona ni se incluye entre los GNF—, ya incluye los créditos necesarios para dotar a la red hospitalaria militar de los recursos necesarios para el mejor estado de salud del personal militar integrado en las FFAA, en la doble vertiente preventiva y curativa. También incluye los gastos corrientes en bienes y servicios que se prestan directamente en los hospitales de la red sanitaria militar, así como los de adquisición del material inventariable que sean necesarios en este ámbito y lo preciso para satisfacer las retribuciones del personal destinado en la red hospitalaria de Defensa. El importe está incluido en el servicio *Ministerio y Subsecretaría* (en los presupuestos de 2023, prorrogados en el ejercicio económico de 2024, fue de 1,25 M€). Esta partida, al tratarse de gastos específicos de la asistencia sanitaria debida al personal que presta sus servicios en los ejércitos, se mantiene entre los gastos de defensa y no se detrae para el cálculo de los gastos en defendernos.

La misión general asignada al **Centro Nacional de Inteligencia** (nota 9) es suficientemente conocida. Según consta en la página *web* del Ministerio de Defensa, se concreta en facilitar al Gobierno de la nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

El coste de los servicios que el CNI presta a Defensa está identificado en el informe presupuestario de la SEDEF, Oficina Presupuestaria de la Dirección General

de Asuntos Económicos, y supone la cantidad de 272,75 M€. Como antes se hizo con el INTA, todo lo que rebase esa cantidad se considerará GNF y, por lo tanto, ajeno a las necesidades operativas de las FFAA.

El caso del CNI es paradigmático. Su adscripción al Ministerio de Defensa es más producto de la tradición que otra cosa. Hoy es el resultado de una decisión gubernamental, habiendo estado también adscrito al Ministerio de la Presidencia. El último presupuesto del Centro es de 337,06 M€. Dado que los servicios que presta al Ministerio de Defensa han sido valorados en 272,75 M€, será considerada como GNF la cantidad de 64,30 M€, que es la que se anota en la tabla 4.

Con independencia de que no se irá más allá, debe expresarse la duda de que la deuda reconocida por Defensa sea correcta y no obedezca a otros cálculos. Los servicios prestados por el CNI al flujo de inteligencia de exclusivo interés militar, incluido en esto el coste del impagable apoyo que los agentes del CNI prestan a las Unidades militares desplegadas en el exterior, es mínimo en relación con las misiones que tiene atribuidas el Centro, y en ningún caso supone el 81 % de su actividad total, como se deduciría de los datos anteriores. Una vez más, cabe concluir, intereses no específicamente militares se sufragan con créditos presupuestarios que indefectiblemente se contabilizarán como gasto militar y en perjuicio de las demandas de las FFAA.

Los gastos originados por la participación de las FFAA en lo que genéricamente se conoce como **operaciones de mantenimiento de la paz** (notas 10 a 13) están ya incluidos en cuatro partidas. Son la 122MX 128, de 4 M€; la 122M1 228, de 100 M€; la 121M2 489 de 1.000 euros; y la 122M1 668, de 210,36 M€. Esto hace un total de 314,36 M€, todo ya debidamente contabilizado en sus correspondientes rúbricas presupuestarias. Pero hay más: habrá que sumarle ahora los gastos no previstos que excedan de esas cantidades, cuyo seguimiento puede hacerse a través de las **ampliaciones de crédito** (nota 14) que recurran al Fondo de Contingencia (programa 929N). El 30 de noviembre de 2024, esas ampliaciones de crédito anotadas en la rúbrica de Defensa se elevaban a la cantidad de 1.540,91 M€¹⁰.

¹⁰ Extracto de las estadísticas mensuales de ejecución del presupuesto, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 30 de noviembre de 2024, p. 4. Consultado en febrero de 2025 en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/EXTRACTO%2011-24.pdf>

La última partida entre los gastos no funcionales es la debida a la **asistencia militar y financiera a otros países** (nota 15). Con independencia de cómo se materialicen, y como ya ha sido advertido, el criterio contable de la OTAN impone que el importe de la ayuda sea imputado en su totalidad al país donante (España), y no al receptor (criterio de gasto).

Esta es una partida que se caracteriza por su opacidad. Las ayudas, en este caso a Ucrania, se van aprobando en sucesivos Consejos de Ministros. El 16 de abril de 2024 se hizo público un acuerdo «por el que se autoriza la celebración del acuerdo marco para el suministro de diverso material para el refuerzo de capacidades militares». El valor estimado fue de 1.129,64 M€¹¹. La opacidad es manifiesta porque no consta en la referencia del Consejo de Ministros que se tratase de un paquete de ayudas a Ucrania, sino solo del «suministro de diverso material para el refuerzo de capacidades militares», lo que promovía, probablemente de forma interesada, la interpretación de que se trataba de una mejora de las capacidades militares nacionales.

Aquí el problema es doble: por un lado, puede no tratarse de toda la ayuda concedida hasta el momento; por el otro, al ser un acuerdo marco, resulta muy complicado conocer cuánto de esa ayuda se ha proporcionado ya, cuánto se extrajo de los inventarios de los ejércitos y cuánto recurriendo a la industria, todo teniendo en cuenta que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) solo contabiliza el gasto ejecutado. Como puede observarse en la tabla, se ha resultado de la forma más desfavorable para estos cálculos: anotando como gasto todo el importe del acuerdo marco, aun asumiendo, más que el riesgo, la certeza de que alguna parte del mismo no se haya materializado aún o que, de haberlo hecho, esté ya contabilizada entre las ampliaciones de crédito de la nota 13.

La dificultad de valorar adecuadamente el impacto presupuestario de estas dos partidas: operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia a otros países, se debe a la opacidad que habitualmente adorna a esta clase de información. Como ahora se verá, el coste de participar en operaciones en el exterior es conceptualmente distinto del que supone la ayuda militar a países aliados o amigos.

¹¹ Consulta el 05.02.2025 en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/20240416-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx#militar>

Efectivamente, ambos conceptos son radicalmente distintos. Los costes de la participación española en operaciones internacionales responden a intereses nacionales de seguridad; en definitiva, a intereses estatales. El personal de las FFAA gana en experiencia y mejora la interoperabilidad con sus aliados, pero el coste suele ser considerable en términos de fatiga de personal por las frecuentes rotaciones de un ejército escaso de recursos humanos, en términos de envejecimiento prematuro del armamento, material y equipo y en consumos no previstos, siendo el más importante el que afecta a la munición de la reserva de guerra. Sin olvidar en este debe de las operaciones internacionales la pérdida del material pesado que se mantiene en la zona de despliegue para su uso por los diferentes contingentes, y del que ya no dispondrán para su adiestramiento las Unidades que lo tienen asignado en territorio nacional.

Por el otro lado, las ayudas decididas por el Gobierno a países aliados o amigos suponen una pérdida neta de capacidades para las Unidades militares donantes. El caso más evidente es el de Ucrania. El coste de lo que ha importado la ayuda española en armamento, vehículos, munición y equipo militar, incluidos los carros de combate Leopard 2A4 o los misiles Patriot, es de difícil concreción por las razones ya apuntadas antes; pero no cabe ninguna duda de que esas ayudas, ya salgan de los catálogos de los ejércitos o recurriendo a la industria, producirán en el primer caso descapitalización y, en ambos, incremento del gasto militar por las razones contables ya explicadas.

En los dos supuestos, operaciones en el exterior y ayuda a Ucrania, la paradoja es que los consumos en que se incurra, los créditos que se amplíen o las ayudas industriales que se aprueben se contabilizarán como «gastos de defensa», a pesar de que no solo no contribuyen al aumento de las capacidades operativas de las FFAA, sino que, muy al contrario, suponen una pérdida neta de las mismas.

No habiendo muchas dudas de que ambas cantidades deban figurar entre las que permiten evaluar el esfuerzo en defensa de una nación (ambas representan costes para el erario público), es más que obvio que un supuesto de ayuda masiva a Ucrania a costa de recursos presentes en el catálogo de las FFAA descapitalizaría a los ejércitos, mientras que, al mismo tiempo, daría una información equívoca al engrosar los gastos de defensa. En el mismo sentido, un incremento de los despliegues militares en el exterior, en algún caso hecho con el inocultable propósito de aumentar los gastos de defensa en un país, como España, que ayude a paliar de alguna manera los reproches

de insolidaridad, se hará también a costa de los recursos de todo tipo

presentes en las Unidades militares, aunque, en este caso, sí deba anotarse en el haber el beneficio de una mayor experiencia internacional de quienes tomen parte en esa clase de operaciones.

Dos cuestiones más ayudan a completar este análisis. La primera se refiere a los **créditos que quedan pendientes de ejecutar** al final del ejercicio económico, lo que se citó al principio como una de las partidas a detraer de los gastos cuando se desee hacer un análisis bienintencionado del esfuerzo en defensa (en lo que nadie parece estar muy interesado). El informe de la IGAE ya referenciado permite hacerse una idea del volumen que podría acabar representando esa partida. A 30 de noviembre 2024, la diferencia —aún no cerrada— entre créditos definitivos y pagos realizados era todavía de 5.485,34 M€¹².

La segunda cuestión permitirá explicar por qué no se ha hecho ninguna alusión a **costes asociados a fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado**, dependientes en este caso del Ministerio del Interior y uno de los criterios contables referenciados, como ya se explicó. La razón para ello es que la OTAN evita abusos prescribiendo que esos gastos se tengan en cuenta solo en proporción a las fuerzas que estén entrenadas en tácticas militares, que estén equipadas como una fuerza militar, que puedan actuar bajo autoridad militar directa en operaciones y que, siendo realistas, puedan desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de una fuerza militar. De todas esas condiciones, la Policía Nacional no cumple ninguna, y ningún miembro de la Guardia Civil recibe adiestramiento en tácticas militares una vez incorporado a sus escalas profesionales. Tampoco dispone del equipamiento propio de una fuerza militar, más allá de la similitud que eventualmente pueda haber con lo que sea propio de algunas Unidades especiales de intervención. Ni siquiera cuenta España, como sucede en Francia (Gerdanmerie) o Italia (Carabinieri), con Unidades de la Guardia Civil específicamente formadas para ejercer como Policía Militar, siendo esta una de las grandes carencias del sistema de seguridad y defensa español. El despliegue que eventualmente agentes de la Guardia Civil puedan hacer —y hacen— integrados en contingentes militares en el exterior lo es en su exclusiva condición de agentes de la autoridad y para el desempeño de las misiones que les son

¹² Consultado el día 15 de diciembre de 2024, en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imoperacionesejecucion.aspx>

propias, condiciones estas que no pueden ser modificadas por los mandos militares que los integren en su despliegue.

Lo anterior descalifica los esfuerzos de algunas organizaciones por imputar como gastos de defensa una parte alícuota del presupuesto del Ministerio del Interior.

Convergiendo con Europa: un plan para corregir la excepcionalidad española

Como ya se había anunciado, la parte fundamental de este análisis, relativa al año fiscal de 2024, se concluyó en febrero de 2025, cuando ya se disponía de todos los datos necesarios. En el periodo de tiempo transcurrido entre esa fecha y su publicación, el Gobierno abordó (sic), en el Consejo de Ministros del 22 de abril de 2025, el contenido del Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa (PITSD)¹³. Esta coincidencia hacía recomendable introducir aquí un análisis de oportunidad sobre el impacto que el Plan pudiera tener en anteriores conclusiones o en las capacidades futuras de las FFAA.

Conviene empezar diciendo que el PITSD valora en un 1,43 % del PIB el esfuerzo nacional en defensa que debe corregirse con los créditos habilitados en el Plan. Esa cifra es probablemente una proyección a 2025 de los criterios de gasto que estuvieron vigentes en el pasado ejercicio económico, lo que vendría a ratificar la bondad de los cálculos hechos anteriormente en este mismo documento (1,45 %). Las dos centésimas de diferencia entre ambos porcentajes pueden tener varias explicaciones. Se mencionarán solamente las dos más probables.

La primera y más obvia es debida al valor del PIB que se usa como referencia, que en anteriores cálculos es el de 2024 certificado por el INE y en los del Gobierno deberían incluir la evolución más favorable del PIB prevista para el ejercicio de 2025. La otra causa probable fue ya anticipada cuando se trató de la partida de gastos debida a la asistencia militar y financiera a otros países. Se hizo constar entonces que se había resuelto «de la forma más desfavorable (...), anotando como gasto todo el importe del acuerdo marco,

¹³ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

aun asumiendo, más que el riesgo, la certeza de que alguna parte del mismo no se haya materializado».

Déjese calificado de extemporáneo que el detalle de la respuesta española al cuestionario de la OTAN se mantenga clasificado y, por lo tanto, fuera del alcance de los investigadores.

El PITSD incorpora importantes lastres, que quiebran *ab initio* la vigencia de sus postulados. Por ejemplo, solo se hace mención a inquietudes de seguridad y defensa europeas o comunitarias, sin que aquellas puramente nacionales o que tengan un complicado encaje jurídico entre las garantías de las alianzas de las que se forma parte hayan encontrado acomodo en el Plan. También se renuncia explícitamente a la ampliación de capacidades en los ejércitos, limitándose las inversiones previstas a la «fabricación o compra de nuevos instrumentos de defensa y disuasión», pero solo de aquellos que tengan como finalidad la modernización de lo existente, ya que, se afirma, «no se trata de ampliar nuestras capacidades» (p. 7). España —se declara solemnemente— «no va a alentar ni a sumarse a ninguna escalada armamentística» (p. 8), lo que, *sensu contrario*, parece arrojar alguna duda sobre las intenciones de otros aliados.

Por último, y quizá el lastre más sustantivo de todos los que se mencionarán, en el Plan se explícita la intención de que el incremento de gasto sea coyuntural y no estructural, lo que impedirá que las FFAA cuenten con la imprescindible ley de dotaciones y subsiguiente programación plurianual: Efectivamente, el Gobierno de España planea mantener la inversión en seguridad y defensa en el 2 % del PIB, pero solo «mientras dure la actual coyuntura internacional y hasta que la UE alcance los objetivos de autonomía industrial y de seguridad recogidos en su Libro Blanco de defensa» (PITSD, p. 12).

Un análisis transversal de las partidas desagregadas que se relacionan en el anexo al Plan permite identificar los siguientes grupos de inversiones: programas especiales de modernización (PEM) ya aprobados anteriormente, 3.807 M€; Dana, emergencias y Ucrania, 232,24 M€; otras mejoras (retribuciones, equipamiento, asistencia y sanidad mutualizada y operativa, simuladores, entrenamiento y enseñanza, ciberdefensa y comunicaciones del Ministerio de Defensa, municiones y reserva estratégica, infraestructuras y operaciones de mantenimiento de la paz), 4.227,97 M€.

El total parcial de 8.267,17 M€, un 78,9 % del incremento total, podría considerarse justificado de acuerdo con los criterios de la OTAN (subsistiendo dudas en algunas partidas).

El resto, hasta completar los 10.741,14 M€, suma 2.203,97 M€ (21,04 % del incremento total). Esa cantidad está destinada a financiar programas que tendrán serias dificultades para ser aceptados como GD en Bruselas.

Solo los 3.807 M€ asignados a los PEM están directamente relacionados con plataformas y sistemas de armas. Si no se olvida que estos programas plurianuales responden a necesidades de las FFAA ya aprobadas anteriormente, cabe preguntarse si este extraordinario esfuerzo presupuestario responderá al nuevo contexto internacional y a las inquietudes que sobre seguridad y defensa en Europa se han venido expresando, tanto desde la Secretaría General de la Alianza Atlántica como desde la Presidencia de la Comisión Europea.

Otras partidas permiten deducir que no hay reconsideración de la política retributiva que se viene aplicando al personal militar. El Plan consigna en esa rúbrica la cantidad de 679 M€, que se destinarán básicamente al personal de tropa y marinería y que se utilizarán para consolidar anteriores incrementos salariales: uno de 400 M€ que fue aprobado el pasado 25 de marzo¹⁴, un incentivo de 100 € mensuales abonado a ese mismo personal en el ejercicio anterior y, por último, lo que corresponderá a las retribuciones de los 2.400 nuevos soldados que se anuncian en el Plan.

Conviene apuntar que esas mejoras salariales eran ya hace mucho tiempo debidas, si se quería corregir en algo una indecorosa política retributiva y acceder con alguna probabilidad de éxito al mercado laboral cuando haya que captar a los nuevos soldados. Queda pendiente, por tanto, una profunda revisión salarial en lo que se refiere a los oficiales y suboficiales, siempre postergada, y que probablemente hace de los militares en general los servidores estatales peor retribuidos de todas las Administraciones Públicas.

¹⁴ Real Decreto 248/2025, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre.

Las causas para que esto sea así son diversas. Cabe citar entre ellas la inhibición del propio Ministerio cuando se trata de defender de oficio los intereses salariales de quienes carecen de instrumentos de negociación colectiva.

Otra razón que puede esgrimirse es que las retribuciones del personal en las FFAA están excesivamente ancladas a los empleos militares, por los que indefectiblemente tienen que transitar todos los militares. Esto, tan obvio, es causa de que, al computar toda la vida laboral, el personal militar resulte perjudicado cuando se compara con su equivalente civil, dada la mayor flexibilidad del funcionariado para ser clasificado en alguno de los niveles que jalonan el servicio al Estado. Este efecto, que tiene un formidable impacto en la formación del ahorro familiar de los militares y su bienestar, es bien conocido en otras FFAA, lo que se trata de corregir adecuando como convenga la escala salarial.

No se corrige con ese incremento de personal (2.400 nuevos ingresos), la aguda falta de efectivos que padecen las unidades militares. Descontando entre las razones que explican esa situación la inadecuada y ya citada política retributiva —a la que se deben conocidos déficits de personal crítico, como el de pilotos de combate—, las carencias actuales tienen su origen en las profundas y bien conocidas reducciones de personal sufridas en el pasado, agravadas por las ausencias debidas a los sistemas de formación continua, imprescindibles para adaptarse a un mundo tecnológicamente muy demandante, sin olvidar algunos endemismos sociales, entre ellos el absentismo laboral y los efectos en las relaciones de puestos de trabajo de las políticas de conciliación familiar.

Sin embargo, no se corrige con las previsiones incluidas en el Plan la diferencia de cobertura que existe entre España y el resto de aliados europeos, medida en militares por mil habitantes. Aquí, como en otras ratios, España acredita un 2,58 con datos de *The Military Balance 2025*, cuando la media de la UE se sitúa en 3,03. Solo atendiendo a criterios aritméticos y de solidaridad con los países aliados, España debería incorporar cerca de 22.000 efectivos más para ponerse donde ahora están los demás.

En cualquier caso, y para terminar, lo más sustantivo es que el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa dista mucho de ser un verdadero plan.

Una movilización tan relevante de recursos financieros debería haber dado lugar a una reconsideración integral de todo el ciclo de planeamiento militar, promoviendo

un cambio drástico de paradigma. Se habría facilitado así la tan necesaria reconversión de las FFAA en lo que no son desde hace demasiado tiempo: un verdadero y creíble instrumento de disuasión ante amenazas externas a la integridad territorial, lo que tendría el efecto asociado de hacer de España un contribuyente solidario y comprometido con la seguridad y defensa aliada.

En realidad, el Plan es básicamente una lista de la compra diseñada para sortear los reproches aliados durante próximas cumbres de la Alianza Atlántica, mientras se hace todo lo posible para tranquilizar a aquellos partidos y grupos parlamentarios de los que depende la continuidad de la legislatura.

Conclusiones

Los gastos de defensa en España (GD), calculados desde una perspectiva contable y de acuerdo con los criterios de la OTAN, fueron en 2024 de 23.091,29 M€, un 1,45 % del PIB estimado por el INE al final del año. Los gastos funcionales (GF) en proveer la defensa fueron mucho menores, solo de 14.276,08 M€, un 0,89 % del PIB. Aun en el primer caso, con un volumen de gastos de defensa más abultado y superior al calculado por la OTAN, las Fuerzas Armadas españolas no pudieron contar ese año con la nada desdeñable cantidad de 8.771,4 M€, lo que le hubiera permitido a España alcanzar en plazo (Cardiff) el umbral mínimo acordado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica. Y esto cuando cada vez se oyen más voces, entre ellas la del primer mandatario estadounidense, la de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y la del actual secretario general de la OTAN, Mark Rutte, que reclaman con insistencia prepararse para un futuro incierto aumentando los gastos de defensa hasta el 3 % del PIB y más allá. Es la enorme diferencia que hay entre gastos en defensa (GD) —lo que se atribuye al gasto militar— y gastos en defendernos (GF) —aquello que se traduce en capacidades de las FFAA— lo que justifica esa apelación al incremento de gasto.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esa cantidad que hoy ya se le hurta a las FFAA para su preparación con criterios internacionales es muy superior a la que representó las inversiones reales de todo el ejercicio (5.868,9 M€), con las que se financian, entre otras cosas, los grandes programas de modernización en los que están inmersos los ejércitos. Este hecho —que las FFAA tengan que desarrollar sus

misiones con mucho menos de lo que les correspondería si España hubiera cumplido con el compromiso adquirido en Cardiff— explica, mejor que cualquier otra cosa, la verdadera medida del estado de necesidad en el que se encuentran las Fuerzas Armadas.

En cuanto al Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa recientemente aprobado, su elaboración de forma ajena al sistema de planeamiento en vigor, la falta de objetivos referenciados en términos de capacidades a adquirir por las FFAA, la declarada transitoriedad del Plan —que dificultará su plasmación en inversiones plurianuales y privará a la industria nacional del incentivo más relevante para acometer las necesarias reconversiones— y la ausencia de un pacto de Estado o del deseable refrendo parlamentario son, todas ellas, circunstancias que pueden hacer que todo este considerable esfuerzo económico —y el que probablemente seguirá después de la próxima cumbre atlántica— se diluya, como otras veces, en inversiones ajenas a la defensa.

La preparación de los recursos humanos que prestan servicio en los ejércitos está suficientemente acreditada y satisface exitosamente todos los estándares internacionales. Pero nada, en un mundo tan extraordinaria y sorprendentemente tecnificado, puede compensar un alistamiento inadecuado y un equipamiento mediocre o insuficiente. Si no se corrige esa deriva, España deberá enfrentarse a los retos que esperan agazapados detrás del horizonte —incluyendo entre ellos la estima que su cicatería despierte en los demás aliados— desde esa ominosa realidad.

*Juan Carlos Domingo Guerra**
General de División (r), ET, DEM