



«*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum*». Esta máxima del escritor romano Vegacio, si bien reiterada, adquiere su plena vigencia en estas fechas. El objetivo de gasto en defensa del 2% del PIB, acordado por los Estados miembros de la OTAN en la Cumbre de Cardiff (Reino Unido), en septiembre de 2014, tenía su origen en el deseo de los Estados Unidos de dejar de soportar una desproporción en el esfuerzo en defensa. En los más de 10 años transcurridos, los Estados miembros han tenido un tratamiento desigual del asunto.

La coyuntura económica tras la pandemia del COVID19 y la crisis de Ucrania plantearon una situación de crisis económica, en la cual –si bien era necesario incrementar las necesidades en defensa- primó la recuperación económica. Pero esta reiterada demanda norteamericana a sus aliados ha sobrevenido impuesta de una manera abrupta por el giro dado por la administración Trump. De este modo, la asumida propuesta de incrementar el gasto en defensa se convierte en una necesidad imperiosa, y no ya para tener unas capacidades militares proyectables en el marco de operaciones en el exterior en el marco de la política internacional y/o defender intereses patrios, sino como una necesidad para la supervivencia de Europa (tanto como fuerza de acción como de disuasión).

Por lo que a España respecta, y como consecuencia de la Cumbre de la OTAN mantenida en Madrid en junio, el Presidente del Gobierno se comprometió a conseguir el objetivo del gasto del 2% del PIB en el horizonte 2030, mediante el paulatino incremento del presupuesto; si bien esta previsión se ha visto superada por la actual coyuntura.

Sobre este asunto debe existir un consenso de la mayoría de los partidos políticos y de la sociedad. Se trataría de establecer un escenario de gasto sostenible a las Fuerzas Armadas, con independencia del color político de los Gobiernos, toda vez que las capacidades militares no pueden improvisarse y son objeto de planificación, ejecución y sostenimiento a largo plazo. En este sentido, el esfuerzo que se va a asumir en el ejercicio económico 2025, cuantificado en el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, ha de mantenerse en ejercicios futuros, máxime si tenemos en cuenta que la cuantificación del esfuerzo en Defensa lo es sobre el PIB, estando prevista una evolución al alza de la economía española

No debemos contraponer estado del bienestar y defensa, pues aquel no puede existir sin un marco de estabilidad global. Tal y como expuso la ex Ministra Cospedal en su

conferencia de 9 de marzo de 2017 en el Club Siglo XXI, “la inversión en

defensa tiene una prima de riesgo cero y todo son ventajas”. Consideró que no ha de contraponer el gasto en defensa con los gastos sociales, pues únicamente garantizada la seguridad pueden los ciudadanos disfrutar de las ventajas y servicios que el Estado proporciona.

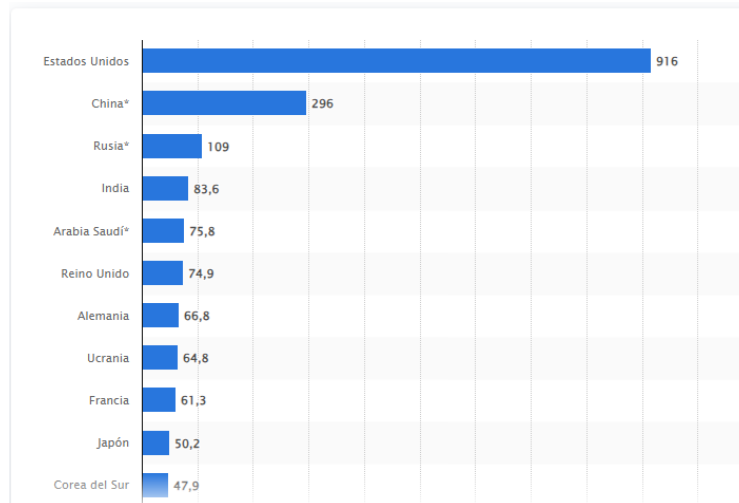
Acometer este cambio político y sus consecuencias normativas constituiría un gran avance para las Fuerzas Armadas y el desarrollo de sus misiones; pero la cuestión requiere una aproximación a varios aspectos, tales como determinar el esfuerzo nacional en defensa, los compromisos internacionales y procedimiento de regulación y estructura de la norma.

### **1.- Consideraciones generales.**

La Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid los días 28, 29 y 30 de junio de 2022 definió el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que acomete una mayor complejidad y diversidad de amenazas que el anterior. En este marco, los Estados miembros retomaron el compromiso alcanzado 8 años antes en la citada Cumbre de Cardiff (Reino Unido), de dedicar el 2 por 100 del PIB a Defensa. La situación sobrevenida por la guerra de Ucrania, la posición belicista rusa y la nueva posición que parece asumir EE. UU., han acelerado la necesidad de que los países Europeos de la OTAN asuman de manera rápida la necesidad de incrementar su propia defensa.

En España, las cifras se han incrementado poco y se encuentran lejos de ese 2% del PIB. Si bien es cierto que, en el marco definido en 2022, el objetivo lo fijó nuestra Patria en alcanzarlo el 2029, la situación acaecida refleja que, por un lado, estamos lejos de ese objetivo (en 2024 estaríamos en el entorno del 1,28 %), y por otro, que debería de acelerarse tal proceso.

En todo caso podemos afirmar que este esfuerzo económico se encuentra, como puede verse en el Cuadro 1, alejado de las Naciones a la cabeza en liderazgo en política internacional y en operaciones militares.



(Cuadro 1, Estados con mayor gasto en Defensa. STATISTA)<sup>1</sup>

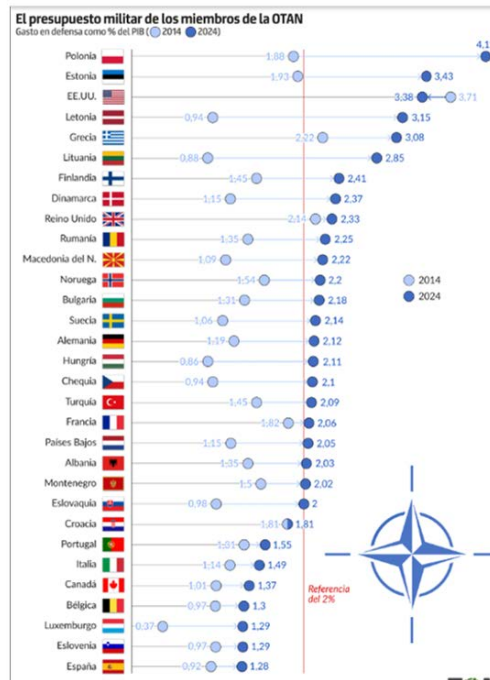
## 2.- Política de defensa y esfuerzo financiero de nuestros aliados.

La compleja situación actual en el marco geopolítico nos lleva a entender, de manera preferente, la política de defensa y el consiguiente esfuerzo económico en el marco de los intereses nacionales, la capacidad de influencia en la acción exterior, y de las alianzas internacionales.

### 2.1. OTAN.

Las naciones que integran la OTAN representan el 70 por 100 de la riqueza mundial, siendo además los países con una más trayectoria larga de estabilidad democrática; lo que otorga un papel de liderazgo mundial a la hora de tomar decisiones que afectan a la seguridad global.

<sup>1</sup> ESTATISTA. <https://es.statista.com/estadisticas/635107/paises-con-el-gasto-militar-mas-alto/>, consultado el 7 de mayo de 2025.



Cuadro 2, Esfuerzo de los Estados Miembros de la OTAN. EL ORDEN MUNDIAL)<sup>2</sup>

Desde su constitución hasta la desintegración del bloque comunista, la Alianza tuvo como finalidad principal la política disuasoria frente a dicho bloque. Caído el muro de Berlín, el esfuerzo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza ha sido dotarse de capacidad de despliegue. De tal modo que la Alianza definió en 2007 la *Comprehensive Political Guidance* (CPG), tendente a dotar a la organización de Fuerzas Conjuntas expedicionarias.

La evolución de las amenazas y la definición de un escenario de terrorismo global ha redefinido la política de seguridad y defensa, de manera que se han potenciado no solo las unidades de fuerza, sino aspectos como la inteligencia o la ciberdefensa.

Esta evolución de la seguridad internacional ha tenido su influencia en el gasto en defensa; de forma que la tendencia tras la caída del muro de Berlín fue la reducción de este gasto en el mundo occidental, la amenaza terrorista creciente, su globalización y la pluralidad de escenarios existentes (Asia, Oriente Medio, SAHEL,...) hace que el gasto debiera de ser incrementado.

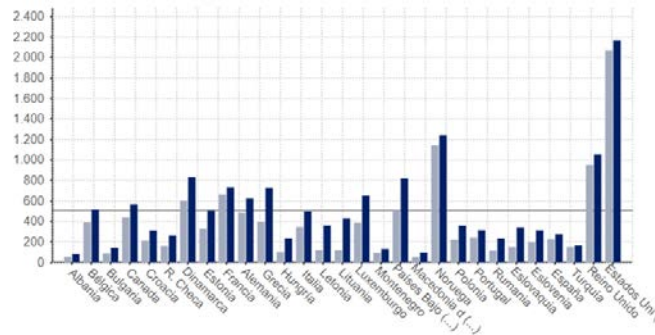
<sup>2</sup> EL ORDEN MUNDIAL. Accesible en <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/gasto-defensa-paises-otan/>. Consulta el 7 de mayo de 2025.

Pero es la actual situación en Ucrania la que hace necesario potenciar las capacidades, con la paradoja que el Estado que lidera OTAN –Estados Unidos- ha asumido una posición política que crea incertidumbre sobre el propio futuro de la Alianza.

El gasto militar de la OTAN supera sensiblemente el entorno del 60 por 100 del gasto mundial en defensa, siendo EE.UU. quien soporta un mayor esfuerzo con el 45 por 100 de dicho gasto; aventajando a los aliados europeos incrementen el 20 por 100 del mismo, que justifica en cierta manera el acuerdo de 2014 de incrementar el presupuesto hasta el 2 por 100 del PIB de cada una de las naciones que lo integran.

Hay que tener en cuenta que el peso fundamental del gasto en defensa corresponde a las naciones, pues la aportación a las estructuras de la OTAN y sus Cuarteles Generales permanentes, operaciones o tácticos representa un mínimo porcentaje de tal esfuerzo. Otros aspectos como los Programas NSIP o determinados fondos específicos en operaciones para aquellas fuerzas que asuman el liderazgo de algunas actividades tampoco representan un esfuerzo cuantitativo importante.

OTAN ha acuñado el principio de *cost lie where costs fall*, en virtud del cual cada Estado participante en una operación cubre el coste del sostenimiento de sus Fuerzas.



(Cuadro 3, esfuerzo per cápita en defensa. OTAN)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> OTAN, accesible en [www.epdata.es](http://www.epdata.es), consultado 7 de mayo de 2025.

## 2.2. Europa.

La idea de una defensa europea ha sido una demanda tradicional en los Estados miembros de la Unión (y antes CEE), pero que ha quedado en una mera intención, sin que se hayan producido avances ambiciosos en este aspecto.

En 1950 el Primer Ministro francés René Preven, propuso a los seis países fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la creación de la Comunidad Europea de Defensa. La finalidad era dar un paso definitivo en la integración militar y defensiva de Europa. Si bien en 1952 se llegó a ser firmado por los Estados miembros, si bien sufrió un importante revés al rechazar su ratificación la Asamblea Nacional Francesa.

Esta idea de una defensa europea se abandona hasta el Tratado de Amsterdam, que incluye un tímido embrión de política común de defensa. En la misma línea, el Tratado de la Unión Europea considera la política colectiva de seguridad y defensa, incluida la configuración progresiva de una defensa común, como parte integrante de la política exterior y de seguridad, pero el propio tratado impide tener una dotación específica en materia de defensa dentro del presupuesto comunitario.

Es imprescindible, por lo tanto, tomar una serie de medidas que permitan el desarrollo de una verdadera política y estructura de defensa:

- En primer lugar, debería adaptarse el marco jurídico del Tratado para que incluya una exacta y valiente definición de lo que pretende Europa en materia de defensa.
- Potenciar los Ejércitos nacionales, que permita aportar capacidades, y estableciendo herramientas de interconexión.
- Ha de crearse una estructura militar y administrativa militar de la UE, similar a la OTAN. Avanzar en disponer de un Cuartel General propio, o la creación de Consorcios o Agencias que busquen la interoperatividad de material y equipo es imprescindible y perentorio.

Sin perjuicio de estas medidas ambiciosas, las instituciones europeas ya han dado algunos pasos para definir esta política de defensa. El pasado 4 de marzo, la Presidenta de la Comisión Europea presentó el Plan *ReArm Europe*, rebautizado "Preparación 2030".

El Plan pretende movilizar un volumen de 800.000 millones de euros;

- 650.000 millones de euros en gasto nacional de defensa, para alcanzar el pretendido 2% del PIB, suspendiendo las normas presupuestarias de la Unión Europea para permitir a los Estados miembros aumentar este gasto en cuatro años.
- 150.000 millones de euros para ayudar a los Estados miembros de la UE a aumentar rápida y sustancialmente las inversiones en las capacidades de defensa de Europa.

Respecto al objetivo de gasto nacional del 2% del PIB no hace otra cosa que transponer el criterio cuantitativo de la OTAN. Que coinciden básicamente con las actividades de Defensa que recoge la clasificación de las funciones de gobierno (COFOG).

### **3.- Análisis del presupuesto de defensa en España,**

Tal y como se ha indicado en el punto anterior, el esfuerzo económico respecto al PIB de España en Defensa, hasta ahora, se encontraba s entre los más bajos de los aliados. No obstante, esta cifra ha de ser analizada con los criterios de la OTAN para su exacta cuantificación; y ha de ser objeto de examen las principales partidas, así como la técnica de presupuestación y sus modificaciones.

#### **3.1. Aspectos generales.**

A mayor abundamiento de lo recogido en el punto 1 respecto al porcentaje de PIB en Defensa, hemos de decir que del esfuerzo económico reflejado en los estados de gastos finales del Presupuesto del Ministerio de Defensa para el ejercicio económico 2024 (15.582 millones de euros), el 21,49 por 100 corresponden a modificaciones presupuestarias acaecidas durante el ejercicio económico.

Esta circunstancia es de vital importancia, pues la incorporación de créditos a lo largo del ejercicio complica la gestión toda vez que tras la disponibilidad efectiva de los créditos han de tramitarse los contratos u otros negocios jurídicos onerosos necesarios.

#### **3.2. La industria de defensa en Europa. Referencia específica al sector industrial militar en España.**

Con carácter general, el volumen del mercado europeo de defensa se estimó en 9.550 millones de euros en 2024, y se espera que alcance los 12.800 millones de euros en

El compromiso de los Estados miembros de la OTAN de incrementar su gasto en Defensa, agravado por el conflicto Rusia-Ucrania ha llevado consigo un aumento en el gasto en armamento y material, y un incremento en el I+D de este sector.

Por sectores, el segmento naval mostrará un crecimiento notable durante el período analizado (2024-2029). La industria de la defensa naval es un activo estratégico para Europa, y la rapidez, funcionalidad y competitividad de los astilleros europeos hacen que suma un papel preponderante en la exportación de buques de guerra. La Comisión Europea ha manifestado estar dispuesta a acelerar varios proyectos navales, apoyando 61 proyectos conjuntos de investigación y desarrollo de defensa.

Ahora bien, hemos de decir –como aspecto a mejorar- que la industria europea de defensa está fragmentada. Es cierto que en los principios económicos de la Unión Europea está el libre comercio, pero los principales actores del mercado de defensa en Europa tienen que aprovechar el incremento del gasto en defensa que se prevé en el periodo para aumentar la colaboración entre ellos y con los diferentes Estados. Tengamos en cuenta que, hasta la fecha, las naciones europeas compraban el 60 por 100 de su material bélico a EE.UU., tendencia que ha de cambiar tanto por potenciar nuestra propia industria, por disponer de capacidades autónomas, y también en el marco de la “guerra arancelaria” existente.

### Especial referencia a la industria militar en España.

En el ámbito nacional la industria de defensa está en el foco doctrinal y normativo de la defensa.

Así, la Estrategia de Seguridad Nacional busca impulsar un plan industrial de defensa que fomente la autonomía en la adquisición de capacidades estratégicas y favorezca la competitividad de la industria española a nivel global.

Por su parte, la Directiva de Defensa Nacional reitera la importancia de la industria de defensa nacional, al establecer la necesidad de promover y respaldar la industria nacional del sector para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas, lo cual implica el desarrollo de capacidades militares. En la misma línea, la Directiva de Política de Defensa dispone que, para alcanzar este nivel de actividad, ha de impulsarse la innovación tecnológica y la industria.

Por último, la Estrategia Industrial de Defensa tiene como objetivo garantizar capacidades industriales estratégicas para la seguridad y defensa nacional,

alineando la estrategia de defensa, la competitividad internacional y concentración de capacidades industriales, persiguiendo:

- Potenciar las capacidades operativas.
- Dotar a los ejércitos de los mejores sistemas.
- Consolidar la industria nacional de defensa.

Centrándonos en esta rama de la industria nacional, podemos afirmar que sí está aprovechando este momento expansivo de gasto militar. Así, según datos de la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio, en su informe “Impacto Económico y Social de la Industria de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio”, el total de la actividad económica ligada a las empresas del sector de Defensa contribuye de manera directa e indirecta en unos 10.000 millones de euros, lo que significa un impacto equivalente al 0,8% del PIB nacional.

La industria de defensa cubre una doble finalidad: por un lado, garantiza las capacidades operativas de los Ejércitos. Por otro, es un elemento dinamizador de la industria, destacando su impacto en el I+D+I y en el empleo.

No debemos olvidar que la razón de ser de los Ejércitos y de los recursos puestos a su disposición es la defensa nacional y la participación en escenarios de interés. Por lo tanto, el éxito o fracaso de la industria militar española en particular, y europea en general, dependerá de lograr las capacidades marcadas y la operatividad prevista.

Partiendo de esta premisa, es cierto que el peso de España en el ámbito de la Defensa se medirá, entre otros factores, por su músculo industrial, que reiteramos es fuerte. De ello parece ser consciente el Gobierno de la Nación, pues el incremento del gasto de defensa para 2025, del que toma razón el Consejo de Ministros en su reunión de fecha 22 de abril, lo hace bajo la rúbrica de Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa

Focalizándonos en la industria nacional de este ramo, podemos destacar varias características:

- Existe una amplia gama de empresas del sector, que abarcan desde la producción de armamento ligero, vehículos de combate y electrónica, hasta la fabricación de aeronaves y buques de guerra.
- Existe una situación de cuasi-monopolio u oligopolio, pues los Estado son los únicos demandantes de su producción.

- Los productos son complejos, pues obliga a incorporar la tecnología de vanguardia, siendo –por lo tanto- el I+D+i una característica a destacar, destinando el 10,7% de su facturación a la I+D+i.
- La industria de defensa es jerárquica, pues existen contratistas principales, proveedores secundarios. Existe un número reducido de contratistas principales y un gran número de PYMES subcontratistas altamente especializadas.
- Desde el punto de vista de la influencia en el empleo, se calculan en unos 167.000 puestos de trabajo directos y 240.000 indirectos, lo que hace un total de unos 400.000 puestos de trabajo. Junto a este aspecto cuantitativo, desde el punto de vista cualitativo la fuerte dependencia tecnológica conlleva una fuerte demanda de personal altamente cualificado.

### **3.3. Programas Espaciales de Armamento (PEAS).**

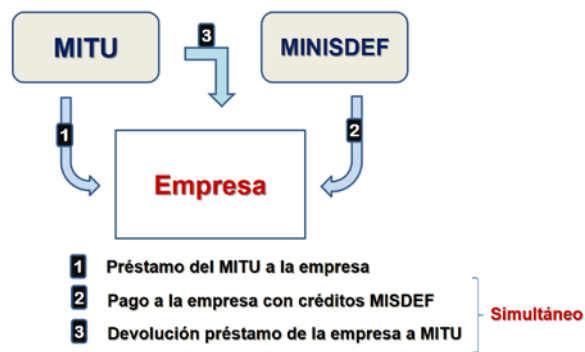
Estos Programas iniciaron su andadura en los años 90, teniendo como finalidad la modernización de las Fuerzas Armadas, así como la potenciación de la industria de defensa nacional. El objetivo fundamental era, y continúa siendo, dotar a los Ejércitos del material y equipo necesario para cumplir sus funciones, pero realizando un análisis integral del ciclo de vida en los aspectos financiero y de sostenimiento, acumulan unas inversiones superiores a 68.800 millones de euros.

Dentro de estos Programas adquieren especial importancia los Programas Espaciales de Armamento (PEAS), que son aquellos que incorporan como actores al sector industrial, el Ministerio de Industria y Turismo (en adelante MITU) y el Ministerio de Defensa. Recordar el destacado efecto en el mercado laboral que tiene la industria de defensa, según lo expuesto en el punto 3.2.

En este marco de continua adaptación del material a la vanguardia tecnológica, compatible con la potenciación de la industria nacional, viene funcionando un sistema que permite la entrega de material y equipo (así como el I+D+i necesario) con un calendario acorde con las necesidades, y una pre-financiación de la industria a través de préstamos del MITU, aplanando el gasto real mediante el precitado circuito de préstamos del MITU:

- El Programa era aprobado por SEDEF, incorporando el coste estimado del mismo, el periodo de entrega y el calendario de financiación,
- SEDEF (a través de DIGENECO) coordinaba la financiación de los Programas para incluir esta en los Presupuestos de cada ejercicio,
- Mediante Convenio entre el MITU, MINISDEF y la empresa adjudicataria del Programa se coordinaban las actuaciones: hitos de entrega, pagos presupuestarios, recepción y devolución de préstamos del MITU.
- Con cargo al Programa de gasto “Programa 464B. Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa” y al concepto presupuestario 823 “Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con Programas de Defensa”, el MITU concedía el préstamo a la empresa gestora del Programa; que cubriría la parte de I+D incorporable al Programa. La dotación en los estados de gasto de los presupuestos actualmente en vigor se eleva a 1.346.150,14 millones de euros.
- Con cargo a los créditos presupuestario de cada ejercicio, se abonaba a la empresa la cantidad fijada.
- Normalmente, se coordinaba el pago de MINISDEF a la empresa y la devolución de esta a MITU de la aportación; de manera que la empresa no tuviese que soportar costes financieros. Es más, este mecanismo supone en la práctica la obtención de financiación a coste cero, difícil de obtener en los mercados financieros.

De los 10.471,42 millones de euros previstos por el Gobierno como incremento en 2025, se estima que unos 4.500 millones de euros serán créditos del MITU a las empresas del sector industrial.



(Cuadro 4, mecanismo financiación PEAS. Elaborado por el autor)

Este sistema en cuanto a su definición es plenamente adecuado, y permite una prefinanciación a la Industria con un coste cero, lo que ya en sí es una ventaja, toda vez que desde el principio del Programa el sector industrial obtiene financiación.

El problema se plantea cuando, como es el caso, la coyuntura económica no permite disponer del crédito óptimo en cada ejercicio, y se difiere el pago a la empresa, y la consecuente devolución del préstamo. Esta circunstancia conlleva la acumulación en ejercicios posteriores de gran número de necesidades que habrá de atenderse con los créditos reflejados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.

Actualmente el importe de estos gastos diferidos supera los 20.000 millones de euros, lo que obligará en un futuro próximo a priorizar su pago, reduciendo la posibilidad de iniciar nuevos Programas.

Los Programas de Armamento son y han de ser un elemento primordial en el presupuesto de defensa, y una de las herramientas esenciales para conseguir los objetivos de capacidades militares que en el horizonte de 2030 se planteen. Pero para que realmente sea sostenible, tienen que equilibrarse los pagos de Programas ya existentes y el inicio de dotaciones para otros futuros Programas.

Desde los años noventa a la actualidad se han aprobado 46 PEAS, cuyo importe supone unos 68.800 millones de euros en un escenario a largo plazo (en el entorno del 2037).

Los créditos para Programas de Armamento en los Presupuestos Generales del Estado de 2023, actualmente prorrogados para el ejercicio económico 2025, se cifran en 3.245

millones de euros cantidad que es insuficiente y cuyo paulatino incremento sería unas de las prioridades en el objetivo de gasto en Defensa para 2025.

Si ponemos en relación la cifra acumulada de gasto en estos Programas (68.800 millones de euros) con los pagos diferidos y pendientes de abonar a los contratistas al vencimiento del pago al MITU, observamos que la cantidad aplazada respecto al calendario inicial es elevada u desacompañada con la realidad de los Programas, lo que puede hacer inviable iniciar nuevos programas (que serán imprescindibles en el nuevo escenario) en los próximos años, con la sostenibilidad y viabilidad financiera requerida.

Estimando que una cifra óptima en el precitado horizonte temporal serían unos 6.000 mill€ anuales, en el tránsito desde el inicio del paulatino incremento del Presupuesto en Defensa, hasta la consecución del objetivo del 2 % del PIB en 2030, habría de ir abonado las cantidades diferidas más allá de lo razonable, de manera que pueda cumplirse ese equilibrio entre la financiación de Programas en marcha, la finalización de otros y el inicio de nuevos.

### ***3.4. Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPS).***

Por lo que se refiere a la dotación de gastos para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPS), su determinación es consecuencia de la participación de los Ejércitos en operaciones en el exterior.

Conforme determina la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, el Gobierno, con autorización de las Cortes, ha de aprobar las Operaciones en que participan nuestras Fuerzas Armadas. Por lo tanto, no puede planificarse ni cuantificarse adecuadamente las cantidades para OMPS puesto que las fechas y procedimientos de los Presupuestos Generales del Estado y de la participación de OMPS son diferentes.

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, ha de ser remitido a las Cortes antes del 1 de octubre de cada año; calendario que no coincide con la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en virtud de la cual el Gobierno viene aprobando la participación de las Fuerzas Armadas en OMPS en el mes de diciembre de cada año, para el año posterior.

Consecuentemente, las cantidades a destinar a OMPS no pueden incluirse en su exactitud en los estados de gastos del presupuesto.

Durante el año 2024, el crédito inicial para OMPS reflejado en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio ascienden a 314 millones de euros, declarándose estos créditos ampliables. La ampliación de crédito, como técnica de modificación presupuestaria recogida en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, permite incrementar el crédito inicial hasta cubrir las obligaciones previstas, siendo aprobadas por el titular del Ministerio de Hacienda. Durante el ejercicio se han tramitado dos ampliaciones de crédito, por un importe total de 1.436,58 millones de euros, resultando un total de créditos para 2022 de 1.750,94 millones de euros. En 2025 se ha aprobado una primera ampliación de crédito, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 11, por importe de 567 millones de euros.

La figura utilizada para dotar de crédito durante el ejercicio es técnicamente apropiada, pues el trámite de una ampliación de crédito es relativamente ágil. Ahora bien, en estos créditos en particular pasa como con los generales del Departamento, el incremento constante durante el ejercicio económico impide conocer con certeza el recurso financiero asignado, planificar adecuadamente y tramitar el gasto con precisión. Tengamos en cuenta que el crédito ha de ser instrumentalizado mediante contratos públicos u otro tipo de instrumentos jurídicos, que requieren unos plazos que, caso de dotarse en crédito tarde, resultan de difícil ejecución.

Por ello, sería recomendable que las cantidades iniciales que se reflejan en los presupuestos fuesen mayores, y que las ampliaciones de crédito se realizasen en el primer semestre del ejercicio, en aras de la adecuada planificación y ejecución.

### **3.5. Modificaciones Presupuestarias.**

Si partimos de la consideración del presupuesto como el instrumento de contenido económico, que integra la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio económico, tanto el Estado en general, como el Ministerio de Defensa en particular, deberían reflejar en los estados de gasto la totalidad del crédito previsto para el año. Esta situación no concurre en la actualidad, es más en el Departamento el peso cuantitativo y

porcentual de las modificaciones presupuestarias es elevado. En el ejercicio

2024 los créditos iniciales se vieron incrementados en 2.775,11 millones de euros, lo que supuso un 21,48 %. Pero si nos centramos en los capítulos más trascendentes de cara a la adquisición y sostenimiento de material y equipo, en el capítulo 2 “gastos corrientes en bienes y servicios” el porcentaje de modificaciones presupuestarias se elevó al 92,59 %, y el capítulo 6 “inversiones reales” supuso un 21,09 %.

<b>CREDITO INICIAL</b>	<b>12.827.177.550,00</b>
CREDITO EXTRAORDINARIO	110.762.271,53
AMPLIACIONES DE CREDITO	1.540.915.105,28
INCORPORACIÓN DE REMANENTES	287.160.608,96
CRED. GENERADOS POR INGRESOS	307.384.535,78
OTRAS MODIFICACIONES	-23.748.601,69
TRANSFERENCIAS	532.638.057,17
<b>TOTAL MODIFICACIONES</b>	<b>2.755.111.977,03</b>
<b>CREDITO TOTAL</b>	<b>15.582.289.527,03</b>

(Cuadro 5, créditos iniciales y modificaciones presupuestarias 2024. IGAE)<sup>4</sup>

En el ejercicio económico 2025, los incrementos vía modificaciones presupuestarias serán sensiblemente más elevados, pues a los incrementos tradicionales se añadirán las partidas que, sin duda comprometerá el Gobierno de la Nación, con el fin de alcanzar el esfuerzo en defensa comprometido.

De esta manera, de los 10.471,42 millones de euros que recoge el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, si minoramos los aproximadamente 4.500 millones de euros destinados a préstamos a la industria, las modificaciones previstas para 2025 se cuantificarían en unos 6.000 millones de euros, destacando que el Plan –y consecuentemente esta cantidad- ya incluye las modificaciones presupuestarias aprobadas desde enero de este año. En el año en curso se aprobó una primera modificación presupuestaria de 567 millones de euros para OMP, a los que hay que añadir la transferencia de crédito aprobada por Consejo de Ministros el 8 de abril de

<sup>4</sup> Intervención General de la Administración del Estado. Aplicativo Datos Sistema Información Contable. Acceso 7 de mayo 2025.

2025, por importe de 2.084 millones de euros, y los 368 millones de euros para soportar el incremento retributivo aprobado por el Real Decreto 246/2025.

Ahora bien, este sistema de créditos iniciales bajos, con sustanciales incrementos vía modificaciones presupuestarias, no es la técnica óptima, ya que al no disponerse del presupuesto definitivo al principio del ejercicio, se limita la planificación y la adecuada ejecución. Tengamos en cuenta que el crédito para gastar, tiene que instrumentalizarse a través de contratos públicos u otros instrumentos jurídicos (cuyos plazos de tramitación son inevitables) y que el objeto de estos contratos (obras, servicios o suministros) han de ser adecuadamente entregados y recepcionados antes del fin del año correspondiente.

Salvedad hecha de los créditos de OMPS (como puede verse en el párrafo quinto del punto 3.4), sería recomendable, en aras de una buena gestión, que el crédito inicial recoja la totalidad de los créditos previstos para el ejercicio. De no ser así, al menos se debería avanzar en incrementar estos créditos iniciales y reducir el peso de las modificaciones.

Respecto a los Organismos Públicos adscritos al Ministerio (ISFAS, INVIED, INTA y CNI), los gastos imputables se calcular analizando los correspondientes presupuestos y determinando que partidas tienen encaje bajo los criterios marcados por la OTAN y cuales no. De una manera genérica, podemos fijar en unos 800 millones de euros los gastos computables.

SERVICIO	CREDITO INICIAL	CREDITO TOTAL	MODIFICACIONES (€)	MODIFICACIONES (%)
1401 SUBDEF	5.484.398.870,00 €	5.778.721.803,78 €	294.322.933,78 €	5,37%
1402 SEDEF	75.914.800,00 €	118.134.986,09 €	42.220.186,09 €	55,62%
1403 EMAD	6.412.201.300,00 €	7.822.944.651,83 €	1.410.743.351,83 €	22,00%
1412 ET	338.093.900,00 €	619.332.153,60 €	281.238.253,60 €	83,18%
1417 AR	179.926.810,00 €	325.132.511,04 €	145.205.701,04 €	80,70%
1422 EA	166.048.980,00 €	423.121.340,18 €	257.072.360,18 €	154,82%
1450 MRR	170.592.890,00 €	494.902.080,51 €	324.309.190,51 €	190,11%
<b>Totales</b>	<b>12.827.177.550,00 €</b>	<b>15.582.289.527,03 €</b>	<b>2.755.111.977,03 €</b>	<b>21,48%</b>

(Cuadro 6, Modificaciones por servicios presupuestarios 2024. IGAE)<sup>5</sup>

### 3.6. Cálculos aproximados conforme a criterios OTAN.

Según datos del MINISDEF, el esfuerzo en Defensa en 2024 se elevó al 1,28 % del PIB, lo que supondría una cantidad contabilizada de 20.392,14 millones de euros, lejos de los 31.862,72 millones de euros que suponen el 2 % del PIB de 2024.

Año	PIB	G. Defensa (2%)
PIB año 2024	1.593.136,00	31.862,72
PIB año 2025	1.636.150,67	32.723,01
PIB año 2026	1.667.237,53	33.344,75
PIB año 2027	1.695.580,57	33.911,61
PIB año 2028	1.741.361,25	34.827,22
PIB año 2029	1.788.378,00	35.767,56

(Cuadro 7, PIB y porcentaje de gasto en defensa. BANCO DE ESPAÑA)<sup>6</sup>

Nos encontramos, pues, alejados del objetivo planteado (2% PIB), siendo necesario un detallado análisis, tomando como base los criterios de la OTAN a la hora de computar estos gastos; y no confundiendo el gasto en Defensa con los Presupuestos del MINISDEF.

Para ello, hemos de examinar las diferentes partidas de gasto que contribuyen a la defensa nacional, de manera que obtengamos una cifra aproximada que nos permita ver la evolución hasta ese objetivo.

- La primera cifra que hemos de tener en cuenta, sería la totalidad de los créditos iniciales del MINISDEF, que constituyen el punto de partida de los créditos a gestionar por el departamento y la base sobre la cual calcular los incrementos.

<sup>5</sup> Intervención General de la Administración del Estado. Aplicativo Datos Sistema Información Contable. Acceso 7 de mayo 2025.

<sup>6</sup> BANCO DE ESPAÑA. Acceso en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a0201b.pdf>, y <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a0201b.pdf>. Consulta 7 de mayo 2025.

Pues bien, como hemos indicado, en 2024 esta cantidad fue de 12.827 millones de euros.

- Las modificaciones de crédito, que en 2024 se elevaron a 2.755 millones de euros, entre ellas han de destacarse los créditos para OMPS, que supusieron 1.436,58 millones de euros en 2024.
- La OTAN en su cómputo incluye también las pensiones de los militares. No existe un cálculo exacto de estas cantidades, pero las fuentes abiertas la fijan en unos 4.000 millones de euros.
- También es criterio OTAN incluir el coste de las fuerzas policiales gendármicas (Cuerpos policiales con estatus militar), pero exclusivamente en la parte dotada de medios y capacidades militares. Por ello, y sin perjuicio de un estudio más detallado que debería realizarse, si valoramos el personal de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva (unos 6.000 efectivos) al importe estimado como “módulo de sustitución” que se abona a las Comunidades Autónomas con policías autonómicas, reflejaría una cantidad de unos 260 millones de euros. Un análisis de los costes reales de estas Unidades, del armamento militar y elementos móviles adquiridos por la Guardia Civil seguramente elevarías de manera sensible esta cantidad.
- Los gastos de los Organismos Públicos imputables al gasto de defensa los valoramos en unos 800 millones de euros.
- Por último, en el esfuerzo en Defensa han de detraerse los gastos relativos a Defensa Civil y Protección Civil. No cuantificamos este apartado tanto por lo variable cada año, como por no pretendes en este artículo una exacta cuantificación, sino una aproximación al asunto.

No se incluye en este cálculo el préstamo del Ministerio de Industria y Turismo a las empresas adjudicatarias de PEAS, toda vez que es un gasto financiero, de tal modo que el gasto que se produce al materializar el préstamo se ve compensado con un ingreso cuando este es liquidado por las empresas

Estas cifras, como puede apreciarse en el cuadro número 8, elevan el esfuerzo total en defensa hasta los 20.662 millones de euros aproximadamente, lo que supone el 1,26 por 100 del PIB de ese año.

Reiteremos que el análisis contenido en este artículo es teórico, por lo que la directa del 1,26 % recogido en el cuadro 8, y el 1,28 % determinado por el MINISDEF sin duda se debe al análisis económico-financiero llevado a cabo por este departamento.

Partida Presupuestaria	Importe (Mill€)
Créditos Iniciales	12.827,00
Modificaciones de créditos	2.775,00
Coste Pensiones	4.000,00
Guardia Civil	260,00
Gastos Organismos Públicos imputables a Defensa	800,00
Gastos Defensa civil y Protección Civil	
<b><u>TOTAL</u></b>	<b><u>20.662,00</u></b>

(Cuadro 8, cálculo real esfuerzo en Defensa 2024)

Si hacemos un análisis, aunque sea muy general, de las perspectivas para 2025, la cantidad resultante se refleja en el Cuadro 9. Hemos de partir de una realidad: los créditos iniciales son los mismos que en 2023 al encontrarnos con un presupuesto prorrogado, a los que se añaden las modificaciones presupuestarias previstas en el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, y otros gastos computables. Por eso, nos limitaremos a añadir, a los datos de 2024, un mayor incremento de las modificaciones presupuestarias, estimadas en unos 6.000 millones de euros. Esto reflejaría un gasto previsto para 2025 de unos 23.887 millones de euros, lo que representaría en torno a un 1,50 % del PIB, alejado del 2 %. Sería necesaria una dotación adicional de 9.000 millones de euros para alcanzar tal porcentaje óptimo.

Partida Presupuestaria	Importe (Mill€)
Créditos Iniciales	12.827,00
Modificaciones de créditos	6.000,00
Coste Pensiones	4.000,00
Guardia Civil	260,00

Gastos Organismos Públicos imputables a Defensa	800,00
Gastos Defensa civil y Protección Civil	
<b>TOTAL</b>	<b><u>23.887,00</u></b>

(Cuadro 9, cálculo prospectivo esfuerzo en Defensa 2025)

El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa incluye como gasto en defensa los aproximadamente 4.500 millones de euros del capítulo 8 “activos financieros”, que se instrumentalizan en préstamos o ayudas al sector industrial que han de ser devueltos por las empresas receptoras, reflejando esta cantidad los préstamos concedidos menos los préstamos devueltos. En este estudio no se incluye esta cantidad, pues el saldo (positivo o negativo) de préstamos concedidos y/o devueltos llevará a desajustes en cada ejercicio económico dependiendo de la cantidad consignada con signo positivo o negativo, considerando que su no inclusión favorece comprender el esfuerzo real en defensa.

No obstante, de incluir esta cantidad, el porcentaje de PIB español en defensa se elevaría a un 1,8 %, teniendo en cuenta el PIB previsto para 2025 por el Banco de España.

#### **4.- Análisis de la posible evolución del gasto en defensa.**

En el punto 3.6 se ha analizado (sobre la base de cifras del ejercicio 2024 y otras estimaciones) el impacto real del gasto en defensa, siendo necesario avanzar e intentar clarificar que partidas podrían verse afectadas en cuanto a la evolución del porcentaje del PIB hasta alcanzar el 2 por 100.

El logro objetivo a alcanzar va a depender de múltiples factores, factores que estarán entrelazados entre si y que tendrán que ser analizados y derivarse de ellos una continua reformulación. Los factores principales pueden ser:

- La evolución de la coyuntura económica. Tengamos en cuenta que el pretendido incremento no se fija en una cantidad fija sino en un porcentaje del PIB, de manera que en momentos de recesión el presupuesto de defensa se vería reducido, mientras que con una coyuntura económica evolucionado al alza se verán incrementados progresivamente.

La previsión de la evolución económica se recoge en los escenarios del ciclo presupuestario (a 3 años), cálculos que supondrían un buen punto de partida.

A esta situación “zigzageante”, que en principio puede causar inseguridad, habría que adaptarse de manera que en los momentos de crecimiento se hiciese un mayor esfuerzo en las inversiones (fundamentalmente PEAS e infraestructuras), adecuado el presupuesto –en épocas de corto crecimiento o decrecimiento- a las nuevas necesidades, garantizando el mantenimiento y las adquisiciones mínimas.

- Fijado el techo de gasto para defensa, sería necesario que el presupuesto inicial de cada año reflejara la totalidad de los créditos, pues la gestión de los mismos requiere la aplicación de procedimientos administrativos (fundamentalmente de contratación pública) largos, a los que hay que añadir el tiempo para la fabricación o puesta a disposición de los bienes.

Una tardía asignación de créditos no permite, en ocasiones, acometer las prioridades marcadas, sino únicamente aquellas que son capaces de ejecutarse a corto plazo.

- Una vez examinados los aspectos económico-presupuestarios, deberíamos de analizar en qué partidas se reflejarían estos incrementos. Una primera acción en este sentido sería cuantificar adecuadamente y con los gastos necesarios el sostenimiento ordinario de las instalaciones, así como los gastos de vida y funcionamiento de los Buques y Unidades.
- Respecto a los PEAS, implementar las medidas recomendadas en el punto 3.3, incrementando el importe y adecuando la devolución de los préstamos para hacer viable el sistema.

El material y equipo a adquirir, debería fijarse por los Ejércitos proporcionalmente a las capacidades militares que se pretenden alcanzar y al máximo de efectivos.

- Por lo que a las infraestructuras se refiere, sería otra línea prioritaria de actuación, con el fin de disponer de instalaciones modernas y adecuadas a las actuales estructuras de mando y política de personal. El Plan de Infraestructura habrá de prever las nuevas necesidades, la reposición de las que vayan quedando



- Por último, los costes de pensiones y otros gastos de personal ajeno al servicio activo (indemnización a la tropa y militares de complemento que al cumplir los 45 años tuvieren tal derecho), la cuantificación real de las capacidades militares y el cálculo de funcionamiento de la UME en tareas de protección civil serían aspectos pendientes que habrían de valorarse con exactitud.

## **5.- Aspectos a tener en cuenta en una ley de dotaciones,**

El mantenimiento en el tiempo del gasto en defensa para alcanzar los objetivos y capacidades fijados por el Gobierno en el marco de la política Europea de defensa, requeriría consenso político, pero también un instrumento normativo (Ley), que regule de manera integral todos los aspectos que este importante esfuerzo para la Nación conlleve y que haga sostenible la defensa a largo plazo.

Por otro lado, y para que este esfuerzo sea eficaz y eficiente, hemos de determinar claramente el objetivo perseguido, que no sería otro que el modelo de Fuerzas Armadas que deseamos alcanzar en 2030. Es cierto que las circunstancias son cambiantes, y que las amenazas e interés individuales y colectivos de los Estados cambian, pero no es menos cierto que si algo nos caracteriza es la capacidad de adaptación.

Con el fin de realizar un acercamiento al tema, es conveniente analizar el marco jurídico presupuestario en otros países.

### **5.1. Precedentes en España.**

El derecho nacional reciente ha contado con normativa específica en esta materia, concretamente la Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones, presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Prorrogada y adaptada mediante la Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

La primera de estas leyes tenía por objeto fijar los recursos financieros necesarios para dotar a las Fuerzas Armadas en el logro del Objetivo de Fuerza Conjunta a a alcanzar en el decenio, siendo el objetivo principal la modernización, fijando la aprobación de planes y programas de armamento con epicentro de la misma. La Ley 9/1990 persiste en este objetivo.

Establecido el precedente normativo, lo cierto es que la nueva Ley de dotaciones debería ser más profunda que las anteriores, versando sobre todos los aspectos que a la defensa afectan.

La premisa previa y fundamental no es otra que ese 2 por 100 de PIB de manera sostenible dedicado a defensa. Para ello, la Ley debería tener en cuenta la coyuntura económica de cada momento, máximo con la lección aprendida de lo variable que esta es a medio y largo plazo. Una fórmula interesante para ello sería, salvando las distancias, incluir un factor de sostenibilidad, adaptación y actualización análogo al modelo de adaptación de las pensiones, recogido en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Esta norma jurídica tuvo como objeto fijar un sistema de revalorización de las pensiones teniendo en cuenta la tendencia demográfica, así como la situación económica; fijando formulas de ponderación que permitan la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo.

Insistiendo en la diferencia de objeto y tratamiento, así como de los factores que inciden en uno u otro caso, lo cierto es que el equilibrio entre la “tendencia” (en este caso la demográfica) y la situación económica puede constituir un eje fundamental para la cuantificación. En el caso de Defensa, el porcentaje de PIB deseable y óptimo tendría como ponderación las fluctuaciones que en cada ciclo tenga la economía.

### ***5.2. El Presupuesto de Defensa en nuestros aliados.***

La importancia de la defensa y del esfuerzo económico que realizan las Naciones tienen su reflejo en la normativa presupuestaria de cada Estado.

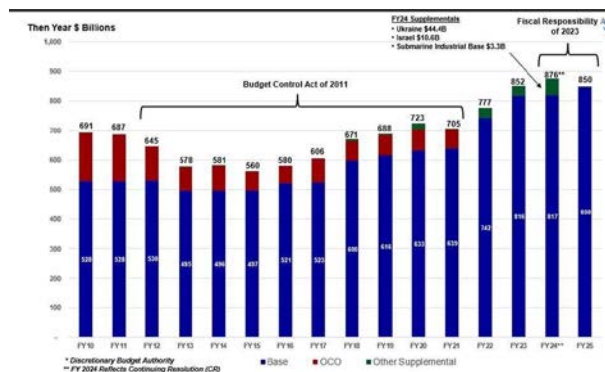
En este punto, de una manera sucinta, analizamos el sistema presupuestario en esta materia de los Estados Unidos, como líder mundial, y los países que forman el “corazón de Europa”, el «alma europea» que elocuentemente define W. G. Sebald.

Por lo que a los sistemas europeos se refiere, el sistema es análogo: coexiste una Ley de Presupuestos para cada año fiscal (año natural), con una planificación a medio plazo. Este es el procedimiento general impuesto en Europa tras la crisis financiera de 2008 (que incluso en España llevó a la modificación del artículo 135 de la Constitución).

El ciclo presupuestario permite ver, a medio plazo los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública, que sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de los Estados y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social los mismos.

Estados Unidos.

El papel de Estados Unidos liderando la seguridad internacional tiene su reflejo en su gasto en defensa. Así, el volumen que se estima invierte en defensa es de unos 870.000 millones de dólares, lo que supone un 9% de su gasto total y el 3,36 % de su PIB.



(Cuadro 10, evolución del gasto en EE. UU. ESTRATEGIA DE INVERSIÓN)<sup>8</sup>.

El sistema presupuestario norteamericano dista mucho de lo que en el ámbito europeo se aplica, y ello por dos características:

- El peso preponderante del Congreso (a través del *Congressional Budget Office*) y, en menor medida el Senado. La Constitución de los Estados Unidos otorga al Congreso la facultad de administrar el erario público al prohibir gastos que no sean consecuencia de asignaciones establecidas por ley.
- La aplicación del presupuesto por programas, esto es: fijando objetivos a conseguir. Ya en 1948 la marina comenzó la aplicación de esta técnica presupuestaria, que en 1961 el Secretario de Defensa aplicó a todo el

<sup>8</sup> ESTRATEGIAS DE INVERSIÓN. Acceso en <https://www.estrategiasdeinversion.com/actualidad/noticias/bolsa-eeuu/la-enorme-cantidad-de-dinero-que-gasta-al-ano-n-765657>. Consulta 7 de mayo de 2025.

Departamento de Defensa, conociéndose desde ese entonces como “*Planning, Programming and Budgeting System*” (PPBS).

En primer lugar, hemos de diferenciar entre *mandatory* y *discretionary spending* en el proceso presupuestario federal. El gasto discrecional es aquel que está sujeto al proceso de asignaciones presupuestarias, mediante el cual el Congreso establece un nuevo nivel de financiación cada año fiscal para los programas contemplados en un proyecto de ley de asignaciones presupuestarias. El gasto obligatorio es simplemente todo gasto que no se realiza mediante la legislación de asignaciones presupuestarias, tales como prestaciones sociales, como la Seguridad Social, asistencia sanitaria y el pago de intereses de la deuda pública.

De este modo cada año fiscal, que comienza el 1 de octubre, se aprueba una *National Defense Authorization Act* que recoge de manera íntegra todos los gastos de defensa en sentido amplio, tanto del departamento de Defensa como otros Departamentos (veteranos, nuclear, etc).

Por lo que se refiere al gasto discrecional ha dado lugar a un proceso en el que las decisiones de financiación se toman en dos fases:

- Los *authorization acts*, que crean la Agencia, Programa o actividad,
- La *appropriation acts*, mediante la que se dota de capacidad de gasto.

A partir del año 2003, el Congreso avanzó y optimizó en el PPBS en el ámbito de la defensa, específicamente para el mantenimiento, sostenimiento y operaciones, pasando de ciclos anuales a bienales, lo que se denomina “*Planning, Programming, Budgeting and Execution*” (PPBE). Esta temporalidad bianual permite planificar, fijar necesidades y capacidades, y planificar adecuadamente. No obstante el presupuesto está en constante evolución, por lo que se realiza también el *Future Years Defense Program* (FYDP).

El ciclo, de manera sucinta, sigue las siguientes fases:

- Aprobación por el Presidente de la Estrategia de Seguridad Nacional.
- El departamento de Defensa elabora las Estrategias de Defensa y Militar.
- Consecuencia de lo anterior, se crea la Guía de Planificación para la Defensa,

### República Francesa.

El papel preponderante de Francia en Europa tiene su reflejo en la Defensa, tanto nacional como del viejo continente. En 2024 alcanzó el 2,1 de su PIB, teniendo una tendencia alcista tras la actual crisis, teniendo previsto llegar al 3,5 %PIB, lo que supondrá un incremento del gasto en 30.000 millones de euros.

Por lo que a su sistema presupuestario se refiere, refleja las siguientes características:

- El Presidente de la República tiene importantes atribuciones en asuntos de Defensa y Exterior.
- La Constitución que otorga al Primer Ministro importantes prerrogativas a la hora de impulsar propuestas legislativas (incluidos presupuestos) incluso sin contar con el voto favorable del Parlamento. Así se recoge en el artículo 49.3 de su Constitución de 1958.
- Existe una Ley Orgánica de Finanzas Públicas, que regula la elaboración de las cuentas y la financiación del Estado, y que sienta las bases para la elaboración de los Presupuestos del Estado. Sus principales áreas de aplicación son: Finanzas Públicas (ingresos y gastos del Estado), Política Fiscal, Política Social y Gestión de la Deuda Pública.
- En el marco de esta ley Orgánica, se aprueba la Ley de Finanzas Públicas (Ley anual de Presupuestos), que regula el gasto del conjunto de los organismos del Estado, incluido el Ministerio de Defensa.
- Por lo que a la defensa se refiere, existe una Ley plurianual que autoriza los compromisos de gastos futuros en un horizonte de 5 años. La última es la Ley que cubre el periodo 2024-2030. Esta Ley de Programación Militar se dicta en un contexto de avances tecnológicos, rearme y desafíos explícitos a los principios del derecho internacional. La Ley de Programación Militar 2024-2030 conlleva la ambición de un modelo renovado para las fuerzas armadas, articulando un proyecto político y militar de transformación, a fin de garantizar la soberanía estratégica de la república. Está previsto un presupuesto histórico de 413.000 millones de euros para las Fuerzas Armadas para este periodo.

La Ley tiene mecanismos de revisión durante su vigencia. Al ser aprobada por el Parlamento, goza de gran consenso y conlleva la sostenibilidad de las Políticas de Defensa.

### Reino Unido.

Si bien el Reino Unido abandonó las instituciones Europeas como consecuencia del BREXIT, es innegable su compromiso histórico, presente y futuro con Europa.

Gran Bretaña gastó en 2024 el 2,26 % PIB en defensa. De manera análoga a otras naciones europeas, tiene previsto incrementar el gasto en Defensa hasta el 3 % PIB para abril de 2027. Igualmente ha desarrollado una estrategia Industrial de Defensa para potenciar sus capacidades combate aéreo, construcción naval, ciberseguridad e inteligencia artificial.

Por lo que se refiere a su sistema presupuestario, sigue la senda americana y fija sus objetivos por programas. Se denomina *Spending Review Process*, lo lidera el Departamento del Tesoro, que fija una previsión para los tres años siguientes y el presupuesto anual.

Estos gastos son objeto de revisión en paralelo a las circunstancias que aconsejan cambios en el presupuesto:

- *Departmental Expenditure Limits* o «límites de gasto departamental». abarcan principalmente el gasto en servicios públicos, subvenciones y administración (denominados colectivamente gasto en recursos) y la inversión (gasto de capital). Estos gastos pueden planificarse a lo largo de períodos prolongados.
- *Anually managed Expenditure* o «gasto gestionado anualmente». Categorías de gasto menos susceptibles a la planificación plurianual, como el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda. Estos gastos no están sujetos a límites plurianuales.

*En paralelo, el Gobierno británico aprueba su estrategia de seguridad Nacional, “The National Security Strategy of the United Kingdom”, que refleja el marco programático de los objetivos a alcanzar, y que tienen reflejo en los presupuestos.*



(Cuadro 11. Evolución gasto Reino Unido en Defensa. CÁMARA DE LOS COMUNES UK)<sup>9</sup>.

### Alemania.

Alemania gastó en defensa en 2024 la cantidad de 60.000 millones de euros, lo que supone un 2,21 % de su PIB. Ahora bien, en su calidad de co-lider europeo, ha puesto en marcha las medidas para incrementar este gasto, entre las que destaca la dotación de un Fondo estatal de 100.000 millones de euros para el periodo 204-2028, con la finalidad de incrementar capacidades.

Por lo que al sistema presupuestario se refiere, Alemania sigue la estela de los países europeos en los que coexisten la plurianualidad y la anualidad. Plurianualidad, pues elabora una previsión a medio plazo de sus cuentas pública, y anualidad puesto que cada año natural propone al *Bundestag* un Presupuesto.

Este presupuesto federal se divide en presupuestos individuales (entre ellos en ministerio de Defensa) y capítulos.

El presupuesto de defensa consta actualmente de 11 capítulos con un total de 300 títulos.

Los gastos se pueden dividir en cuatro categorías básicas:

- Gastos operativos. Entre ellos se incluyen los gastos de personal, los gastos de mantenimiento material y otros gastos operativos (por ejemplo, administración de propiedades, materiales operativos, y suministros empresariales).
- Contratos operativos para el funcionamiento. Incluye los gastos de las empresas privadas en el ámbito de responsabilidad del Ministerio Federal de Defensa. Estos cubren principalmente las necesidades de la Bundeswehr en materia de movilidad, uniformidad, equipamiento personal, reparación de equipos y tecnología de la información.

<sup>9</sup> CÁMARA DE LOS COMUNES, Biblioteca. Acceso [CBP-8175.pdf](#). Consulta 7 de mayo 2025.

- Gastos de inversión. Forman parte los gastos de investigación, desarrollo y pruebas, adquisiciones militares, instalaciones militares y otras inversiones.
- Gastos de servicios públicos. Se trata de gastos para ex militares y ex funcionarios del área de responsabilidad del Ministerio Federal de Defensa.

### Italia.

Italia parte de ser uno de los Estados miembros cuyo esfuerzo en defensa no alcanza el 2 % del PIB, si bien existe un fuerte compromiso por alcanzar este nivel. Así, para 2025 prevé gastar en Defensa de 31.200 millones de euros, de los que 13.000 millones de euros a nuevas tecnologías aplicadas a la defensa.

Por lo que al sistema presupuestario italiano respecta, es similar al descrito para Alemania y Francia, en línea con el sistema europeo, de aprobar un presupuesto anual, y en paralelo disponer de una planificación a medio plazo.

En cuanto al medio plazo, existe una Programación Plurianual (actualmente 2026-2028) para toda la República. En el caso del Ministerio de Defensa existe un Plan específico coincidente con este periodo, mediante el cual se irá implementando el incremento de gasto hasta alcanzar los compromisos adquiridos. Respecto a estos gastos diferidos en el tiempo el legislador se limita a prever la cobertura en el primer ejercicio económico, mientras que para el futuro se remite a una consolidación de los gastos en el momento en que se formulen los proyectos anuales de Presupuesto.

En lo referente a la anualidad, el artículo 81 de la Constitución Italiana de 1948 incluye en su artículo 81 la necesidad de que el Gobierno presente al Parlamento para su aprobación un presupuesto anual, que será aprobado por norma con rango de ley.

Este precepto constitucional es desarrollado por La ley de 1 de marzo de 1964, número 62, que ha dado nuevo planteamiento estructural al Presupuesto y hace coincidir el año presupuestario con el año natural.

En cuanto a la clasificación de los gastos, existe una triple vertiente:

- En primer lugar, se clasifica por Ministerios u otros Órganos de la república,
- En segundo lugar, y desde el punto de vista económico, hace una clasificación, similar a la española, en dos grandes grupos: Gastos corrientes (funcionamiento y mantenimiento) y gastos por cuenta de capital (inversión). Estos se subdividen en títulos, categorías, rúbricas y capítulos.

- Además, existe una de los fines que el Estado persigue, habida cuenta de las distintas funciones que desarrolla.

### **5.3. Modelo y estructura de la Ley.**

Tal y como se indicó anteriormente, la Ley ha de incluir todos los aspectos y elementos necesarios para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Si esta norma se centrara únicamente en los Programas de Armamento sería incompleta, pues siendo estos imprescindibles, no lo son menos aspectos como el personal, sostenimiento y el funcionamiento normal de las Bases y Acuartelamientos.

Sin constituir una lista de “*numerus clausus*”, se considera como aspectos a tratar:

- Estratégicos. Permitiendo la adaptación a la Política de Defensa Nacional aprobada en cada momento e instrumentalizada en la Directiva de Defensa Nacional; aconsejando que esta incorpore las líneas fundamentales de financiación y tenga en cuenta el coste de las opciones planteadas.
- Personal. Reflejando las necesidades que se deriven del incremento retributivo y/o de efectivos recogido en el punto 4.
- Programas de Armamento. Este objetivo prioritario se alcanzaría (una vez equilibrados los pagos diferidos) mediante el mantenimiento invariable de la cantidad que se determine, fijada en este estudio en el entorno de los 6.000 millones de euros, que permitan la financiación de los programas en marcha y la incorporación paulatina de los nuevos que cada momento determine, en el marco de las Capacidades requeridas en el entorno 2030.
- Material y Equipo. Garantizar la financiación del resto del equipamiento y material necesario. No hemos de perder de vista que el material objeto de PEAS añade cualificación y valor a nuestros Ejércitos, pero ha de implementarse y operar sobre la base de una instrucción y equipamiento básico garantizado.
- Apoyo Logístico Operacional. Todo el equipamiento disponible ha de ser adecuadamente sostenido para garantizar el porcentaje de operatividad necesario. Tanto los PEAS como el resto del material deberían incorporar en el momento de su puesta en marcha, el análisis de su ciclo de vida; que tendrá su reflejo en los estados de gasto de los Presupuestos.

- Vida y Funcionamiento. Del mismo modo, los presupuestos deben incorporar las partidas necesarias para que los “servicios generales” que soportan las UCOS funcionen adecuadamente, y en unas condiciones adecuadas y análogas a nuestro entorno.
- Aspectos en materia de normativa presupuestaria. Además de la premisa básica de mantener el porcentaje señalado en materia de defensa, la Ley debería adaptar el marco general de la Ley General Presupuestaria a las peculiaridades de nuestro sistema, planteándose al menos dos reflexiones.

Por un lado, los gastos en materia de Programas requieren calendarios a largo plazo y con desembolsos importantes, por lo que podría excepcionarse parcialmente los límites anuales porcentuales de gastos plurianuales (como se ha hecho con los créditos del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

Tal y como se ha descrito anteriormente (punto 3.5), el Presupuestos del MINISDEF se incrementa durante el ejercicio económico mediante modificaciones presupuestarias, lo que se ha indicado no es lo más recomendable, pues esto sería disponer de la totalidad del crédito como inicial. Ahora bien, asumiendo que estas modificaciones e producirán –en mayor o menor medida- debería aprovecharse esta norma para declarar incorporables a ejercicios futuros los créditos que incrementen el presupuesto mediante modificaciones presupuestarias.

A mayor abundamiento de estos aspectos cualitativos, esta Ley debería incorporar la existencia de un Órgano Colegiado de Alto Nivel (Comisión Interdepartamental) que coordine los procesos, examine las propuestas del marco presupuestario y analice el seguimiento. Del mismo modo, debería elaborar los informes periódicos de seguimiento y futuras necesidades que posibiliten reconducir y ajustar los diferentes escenarios presupuestarios y los Presupuestos anuales.

## **6.- Conclusiones.**

A la vista de cuanto antecede, y de una manera sucinta, podríamos concluir:

- El esfuerzo económico nacional en defensa para alcanzar el 2% del PIB, iniciado en el ejercicio económico 2025 por el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, ha de mantenerse en el tiempo.
- Permanentemente se debería actualizar el análisis de los gastos reales en defensa, la totalidad de los factores que intervienen en el proceso, teniendo en cuenta tanto las necesidades militares como la coyuntura económica.
- Deberían de definirse las capacidades militares requeridas y las necesidades de personal permitidas en este marco de incremento de gasto.
- Durante ese periodo de transición, han de ajustarse las técnicas de presupuestación de los créditos afectados a la defensa, de manera que los estados de gasto iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para el Ministerio de Defensa, reflejen la totalidad de los créditos necesarios (excepción hecha de OMPS), minorando las modificaciones presupuestarias,
- Los PEAS deben ser objeto de un análisis realista, de tal modo que los presupuestos de cada ejercicio económico reflejen las necesidades reales conforme a los hitos o entregas de los diferentes Programas; coordinando el calendario de pagos del DoD con las devoluciones de los préstamos concedidos a las empresas por el Ministerio de Defensa, y los hitos reales de ejecución de cada Programa
- La potencial Ley de Sostenibilidad Económico para las Fuerzas Armadas debería tramitarse con el mayor consenso posible, incluyendo cuantos aspectos recoge el punto 5,
- Valorar los costes reales y precisos de pensiones y otras ayudas al personal licenciado, Unidades de la Guardia Civil con capacidad militar y los de la UME en actividades de protección civil.
- Estudiar el impacto en el gasto en defensa de los préstamos que el Ministerio de Industria. concede a las empresas del sector industrial de defensa, evitando que el sistema de pagos y reintegros, consecuencia de los saldos positivos o negativos, distorsionen en algunos años fiscales el porcentaje real del PIB en defensa.

*Jesús María Izquierdo Rodríguez\**

Coronel Interventor