



24/2026

2 de marzo de 2026

Guillem Colom Piella *

**Fuerza futura, decisiones presentes: el
planeamiento de la defensa como
política pública**

Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública

Resumen:

En asuntos de defensa, el debate público tiende a quedarse en el inventario y la cifra. Sin embargo, lo decisivo es el planeamiento: el mecanismo que convierte una orientación política —siempre imperfecta— en una fuerza coherente, utilizable y sostenible. Este texto explica qué significa planear la defensa y por qué importa, resume la lógica del planeamiento por capacidades y utiliza el caso español para ilustrar su función real. Una función que no consiste en producir documentos, sino en gobernar la escasez: ordenar prioridades, secuenciar decisiones y, sobre todo, institucionalizar renunciaciones entre ambición y medios. En el ciclo abierto tras el *shock* estratégico de 2022, el endurecimiento de los objetivos aliados y el giro industrial europeo elevan el listón y reducen el margen para la retórica. La conclusión es simple: modernizar no basta; hay que sostener, adiestrar y estar disponible.

Palabras clave:

Planeamiento de la defensa, planeamiento por capacidades, fuerza conjunta, sostenimiento, base tecnológica e industrial de defensa (BTID), España.

***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.

Future force, present decisions: defence planning as public policy

Abstract:

Defence debates often stop at inventories and budgets. Yet what is truly decisive is defence planning: the mechanism that turns political guidance – always imperfect – into a coherent, usable and sustainable force. This opinion piece explains what it means to plan for defence and why it matters, outlines the logic of capability-based planning, and uses Spain as an illustrative case to show its real function. That function is not paperwork production, but governing scarcity: ordering priorities, sequencing decisions and, above all, institutionalising trade-offs between ambition and means. In the cycle opened by the 2022 strategic shock, tighter allied capability demands and Europe's defence-industrial turn raise the bar and leave less room for rhetoric. The conclusion is straightforward: modernisation is not enough; forces must be sustained, trained and available.

Keywords:

Defence planning – capability-based planning – joint force – sustainment – defence-technological and industrial base (DTIB) – Spain.

Cómo citar este documento:

COLOM-PIELLA, Guillem. *Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública*. Documento de Opinión IEEE 24/2026. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

En defensa, casi todo el mundo debate sobre *qué* comprar y *cuánto* invertir; menos gente discute sobre el mecanismo que convierte las prioridades políticas en una estructura de fuerza eficaz, sostenible y alineada con los objetivos de la política de defensa. Este mecanismo es el planeamiento de la defensa, una política pública que ordena el tiempo (ciclos), la autoridad (quién decide qué), los documentos (qué se aprueba) y los recursos (qué se sufraga) para transformar una orientación político-estratégica en un conjunto de capacidades militares creíbles¹.

Cuando el entorno estratégico y tecnológico es estable, el planeamiento es un proceso eminentemente burocrático. Cuando este se acelera, el planeamiento se revela por lo que es: un mecanismo institucional diseñado para gestionar la brecha entre ambición y recursos, entre compromisos externos y condicionantes domésticos, entre la fuerza heredada y la fuerza futura, o entre la modernización y el alistamiento.

La guerra de Ucrania ha devuelto la centralidad a tres debates que nuestro país no puede tratar por separado: (1) la redefinición de la defensa colectiva en un marco determinado por la transferencia de cargas (*burden shifting*) entre los aliados, la erosión del vínculo trasatlántico y la presión por disponer de capacidades creíbles en cantidad, calidad y rapidez; (2) la agenda europea de capacidades y adquisiciones, que aspira a reducir la fragmentación del mercado de defensa, escalar la producción, reforzar la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa (BTID) europea y, en abstracto, reducir la dependencia estratégica de Washington; y (3) la industrialización social de la defensa, donde los grandes programas se justifican también como política tecnológica, de empleo, de cohesión territorial y de posicionamiento en cadenas de valor.

España entra en este ciclo con una arquitectura de planeamiento formalmente madura, pero con inercias conocidas: una cultura estratégica débil entre élites políticas y sociedad,

¹ Siguiendo la lógica aliada, en nuestro país consideramos que una capacidad militar es un conjunto de componentes —material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad (MIRADO-I)— cuya combinación permite generar un efecto militar determinado. Ahora bien, el componente decisivo de cualquier capacidad militar es la doctrina: es la que define *cómo* se emplean los medios, *qué* efectos se buscan, *cómo* se organiza y adiestra la fuerza y *cómo* se integra en operaciones conjuntas y multinacionales. En términos prácticos, la doctrina es el puente que transforma recursos dispersos en poder militar utilizable; sin ella, la modernización tiende a ser acumulación de material más que transformación de la fuerza.

restricciones presupuestarias recurrentes, tensiones entre inversión y sostenimiento y un peso creciente de los retornos industriales y sociales en la programación².

Qué es el planeamiento de la defensa y por qué importa

En términos estrictos, el planeamiento de la defensa es el proceso por el cual un Estado traduce los fines políticos en medios militares a lo largo del tiempo: fija objetivos, diseña fuerzas, prioriza capacidades, programa recursos y evalúa resultados. No es un ejercicio «neutral» ni lineal. Se parece poco al ciclo ideal de las políticas públicas —formular, implementar y evaluar— porque conviven horizontes distintos (corto/medio/largo), calendarios rígidos (presupuestos anuales) y plazos largos (adquisición y ciclo de vida de los sistemas), y porque los *shocks* (crisis, guerras o una revolución militar en ciernes) reordenan prioridades antes de que maduren los programas. Por eso, más que una técnica, el planeamiento opera como una metagobernanza: define reglas, documentos, foros y rutinas que estructuran el conflicto distributivo entre disponibilidad, estructura de fuerzas, inversión y sostenimiento³.

Aquí está la clave: la defensa no se decide solo en el catálogo de plataformas; se decide en la coherencia entre el nivel de ambición, el diseño de fuerza y su sostenibilidad. Un planeamiento eficaz obliga a explicitar supuestos (escenarios), a priorizar (qué se pospone) y a casar el «deseo estratégico» con una economía política concreta. Cuando falla, aparecen patologías conocidas: listas de deseos poco realistas, carteras sobredimensionadas, programas que absorben el margen fiscal futuro, y una fuerza moderna «en catálogo» pero frágil en disponibilidad, alistamiento o sostenimiento⁴.

Desde el final de la Guerra Fría, muchos países occidentales han impulsado reformas bajo el paraguas de la transformación⁵: reorganizar estructuras, racionalizar funciones y modernizar capacidades en un entorno de incertidumbre, la innovación tecnológica y las

² MOLAS-GALLART, Jordi. «Defence procurement as an industrial policy tool: the Spanish experience», *Defence and peace economics*, 9 (1-2). 1998, pp. 63–81; PÉREZ-MUINELLO, Francisco. *El gasto de defensa en España: 1946–2015*. Madrid, Ministerio de Defensa. 2015.

³ CHRISTIANSSON, Magnus. «Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance», *Defence studies*, 18 (3). 2018, pp. 262–278.

⁴ JORDÁN, Javier. «La política de defensa en España desde el análisis de políticas públicas (I): contexto y actores», *Global Strategy Report*, 1/2025. 2025. Disponible en: <https://global-strategy.org/politica-defensa-analisis-politicas-publicas-i/>

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 18 de febrero de 2026.

⁵ COLOM-PIELLA, Guillem. «Transforming the Spanish military», *Defence Studies*, 16 (1). 2016, pp. 1-19.

restricciones políticas y presupuestarias. En este marco, el planeamiento es el epicentro: es el mecanismo que conduce el cambio de una fuerza heredada hacia una fuerza futura, estableciendo prioridades, secuenciando la transformación y evitando confundir modernización con simple adquisición armamentística⁶. España asumió esta lógica al adoptar el planeamiento por capacidades en 2005, buscando la armonización aliada, la racionalización interna y una cartera de capacidades militares más adecuada al entorno estratégico posterior al 11S⁷.

Del planeamiento por amenazas al planeamiento por capacidades

El tránsito de un planeamiento centrado en amenazas concretas a uno centrado en capacidades responde a un cambio estructural: cuando el entorno es fluido y las misiones son diversas (defensa colectiva, gestión de crisis, presencia avanzada, apoyo a la acción integral del Estado, etc.), las amenazas no se traducen limpiamente en un «adversario único» y un «escenario único».

El planeamiento por capacidades (*Capability-Based Planning*) parte de otra lógica: definir un conjunto de escenarios plausibles, derivar misiones y tareas, identificar funciones y efectos necesarios (mando y control, movilidad, protección, fuegos, inteligencia, logística, sostenimiento, etc.) y, desde ahí, construir un catálogo de capacidades polivalentes, interoperables, sostenibles y financieramente asumibles⁸. Su virtud es que fuerza a hablar el lenguaje de efectos y funciones, no el de plataformas; su límite es que, sin disciplina política y presupuestaria, puede degenerar en una arquitectura formalmente impecable que encubre una brecha persistente entre ambición y recursos.

La literatura —y la experiencia española— sugiere dos lecciones incómodas. La primera: la innovación procedimental no sustituye a la gobernanza; un modelo de planeamiento por capacidades puede alinear vocabulario y procedimientos con aliados, pero no facilita por sí solo la financiación plurianual (algo que debería regularse mediante una ley de dotaciones),

⁶ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, IUGM, 2008.

⁷ COLOM-PIELLA, Guillem. «El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional», *Revista General de Marina*, 260 (5). 2011, pp. 833-842.

⁸ DAVIS, Paul et al. (eds.) *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Santa Monica, RAND Corporation, 2002.

liderazgo sostenido, priorización política o coherencia entre las agendas políticas y militares⁹. La segunda: la sostenibilidad (el ciclo de vida y sostenimiento de los sistemas, los *stocks* de munición y repuestos, el personal o las infraestructuras) no es un «capítulo menor», sino la prueba de fuego del planeamiento; cuando la modernización se financia comprometiendo futuros presupuestos, la flexibilidad se reduce y el ajuste se hace por las partidas menos visibles, tal y como se observó durante la crisis económica anterior¹⁰.

La introducción del planeamiento por capacidades en España

En España, el planeamiento por capacidades se institucionalizó en 2005 con la Orden Ministerial 37/2005, en un contexto de convergencia con la Alianza Atlántica, consolidación de la profesionalización y la modernización militar vinculada a grandes programas cooperativos. Esta norma codificó el cambio del planeamiento por amenazas al planeamiento por capacidades y, además, alineó los ciclos de planeamiento nacionales con los aliados, reforzando la idea de que el planeamiento debía producir una fuerza conjunta, interoperable y utilizable en el arco completo de operaciones. Aunque esta «gramática» ya venía madurando desde la *Revisión Estratégica de la Defensa de 2003*, la norma convirtió este nuevo lenguaje en procedimiento.

Este punto tiene implicaciones actuales: si 2005 fue un intento de modernizar el *software* institucional del planeamiento —pasar a un lenguaje de capacidades, mejorar la coherencia conjunta y aproximar el ciclo nacional al aliado— los años posteriores mostraron que el *hardware* fiscal seguía siendo frágil¹¹. La modernización se apoyó, en buena medida, en los programas especiales de armamento (PEA) y en su mecanismo de pagos aplazados con anticipos industriales, que permitía iniciar grandes programas sin reflejar de inmediato toda la carga en el presupuesto anual. Esa solución hizo posible sostener carteras ambiciosas bajo techos presupuestarios rígidos y con fuertes incentivos industriales, pero dejó una herencia: colas de pagos plurianuales que rigidizaron la programación, menor trazabilidad del coste total (incluido el ciclo de vida) y una tensión recurrente entre inversión y

⁹ COLOM-PIELLA, Guillem. «Between ambition and constraint: Spain's defence planning from the democratic transition to capability-based planning (1977–2005)», *European Security*. 2025, pp. 1-22.
<https://doi.org/10.1080/09662839.2025.2596009>

¹⁰ COLOM-PIELLA, Guillem. «A new debt burden for Spain's defence planning», *The RUSI journal*, 164 (7). 2019, pp. 32-41.

¹¹ FONFRÍA, Antonio. «La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones», en *Industria Española de Defensa*. Cuaderno de Estrategia, 175. Madrid, CESEDEN, 2015, pp. 187-216.

sostenimiento¹². En términos de economía política, el resultado fue una adaptación «por capas»: se refinó el procedimiento y el vocabulario del planeamiento, pero se mantuvo el patrón de financiación como condicionante estructural de las decisiones y como factor de rigidez ante *shocks* y sobrecostes¹³.

La revisión de 2015: hacia un proceso unitario, concurrente y sostenible

Tras tres ciclos (2005-08, 2009-12 y 2013-16) y en plena resaca de la austeridad, España actualizó el sistema con la Orden Ministerial 60/2015, que buscó flexibilizar y sistematizar el proceso sin romper su lógica de fondo. La idea-fuerza era sencilla (y políticamente exigente): el planeamiento debe asegurar las capacidades necesarias para cumplir los objetivos de la política de defensa y, en particular, definir, desplegar y sostener una fuerza conjunta eficaz y sostenible, capaz de responder a un entorno incierto y cambiante. Esa insistencia en la sostenibilidad¹⁴ no es retórica: pretende imponer, al menos en el plano normativo, una disciplina más estricta sobre el vínculo entre objetivos estratégicos, estructura de fuerzas, recursos disponibles y costes de ciclo de vida¹⁵.

Aunque en la práctica, el planeamiento de la defensa es un proceso concurrente e iterativo donde las tres autoridades de planeamiento (el jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como responsable del planeamiento militar, el secretario de Estado de Defensa (SEDEF) como responsable de los recursos materiales y financieros y el subsecretario de Defensa (SUBDEF) como responsable de los recursos humanos) interactúan desde fases tempranas, para fines pedagógicos —y para que el lector no avezado lo visualice como un ciclo de políticas públicas— resulta útil describirlo como una cadena de actividades:

- Primero, una dirección político-estratégica que fija el marco: documentos como la *Directiva de Defensa Nacional* y la *Directiva de Política de Defensa* establecen el nivel de ambición, las prioridades y los límites generales.

¹² TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2012 y 2014*. Madrid, Tribunal de Cuentas, 2016.

¹³ COLOM-PIELLA, Guillem. *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*. Documento de Opinión del IEEE, 121/2021, 1-15.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf

¹⁴ Esa insistencia no era nueva. De hecho, era uno de los pilares sobre los que basculaba tanto el concepto de fuerza conjunta como la visión de las FAS 2025. En este sentido, véase: GARCÍA-SÁNCHEZ, Fernando. «Visión de las Fuerzas Armadas 2025 del JEMAD en el año 2012». *Cuadernos de Pensamiento Naval*, 41:15-52. 2025.

¹⁵ COLOM-PIELLA, Guillem. «Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16)», *Papeles de Europa*, 30 (1). 2018, pp. 37–53.

- Segundo, un planeamiento militar que convierte esa guía en misiones, escenarios de referencia y un concepto de empleo de la fuerza conjunta. Aquí se define el tipo de fuerza requerida (estructura, disponibilidad, despliegue y rotaciones) y las funciones críticas (mando y control, fuegos, maniobra, protección, inteligencia, logística y sostenimiento).
- Tercero, una traducción por capacidades que desemboca en el objetivo de capacidades militares¹⁶ —así como en un objetivo de fuerzas a largo plazo que orienta la transformación—, con catálogos priorizados: se identifican brechas y se ordenan capacidades por urgencia, criticidad e interdependencias.
- Cuarto, un planeamiento de recursos que «aterriza» el diseño en personal, infraestructura, adiestramiento, I+D y, sobre todo, financiación y sostenimiento: el planeamiento serio es el que internaliza el coste del ciclo de vida, tanto material como humano¹⁷.
- Quinto, una programación y obtención que convierte el objetivo en programas concretos: modernizaciones, adquisiciones, sostenimiento y soporte logístico. Aquí aparece la tensión estructural: cuanto más se carga la cartera de grandes programas, más imprescindible es blindar el equilibrio con disponibilidad, munición, repuestos y mantenimiento.
- Por último, un seguimiento y evaluación que debería retroalimentar el ciclo: si cambian las prioridades, suben costes o se retrasan calendarios industriales, el sistema debe poder repriorizar sin «romper» la fuerza. La Orden Ministerial 60/2015 pretende facilitar esa flexibilidad, aunque su efectividad depende de la gobernanza presupuestaria y del margen real de decisión política.

En otras palabras: el valor del procedimiento no está en producir documentos, sino en convertir la estrategia en decisiones vinculantes: priorizar, secuenciar y, sobre todo, renunciar. La norma actual es relevante porque explicita que planear no es «sumar programas», sino diseñar y sostener una fuerza conjunta empleable: con disponibilidad,

¹⁶ Este objetivo define y prioriza las capacidades que la fuerza conjunta debe poder generar y sostener en los distintos horizontes del ciclo. Su utilidad depende de dos condiciones: que se vincule a escenarios y niveles de ambición explícitos, y que se conecte con la programación y la presupuestación, evitando que se convierta en una «carta a los Reyes».

¹⁷ Como sucede cuando renovamos nuestro coche, comprarlo es solo el comienzo: el coste real está en operarlo, mantenerlo y pensar en renovarlo al cabo de varios años. En defensa, el ciclo de vida (personal, adiestramiento, mantenimiento, repuestos, munición, infraestructuras y modernizaciones) pesa más que la adquisición. Por eso, planear bien significa financiar capacidades sostenibles y evitar que la inversión en plataformas expulse la preparación.

personal, sostenimiento y costes de ciclo de vida internalizados. Por eso su lectura hoy debe anclarse en dos vectores externos que estrechan el margen nacional: el endurecimiento de los objetivos de capacidades aliados y la industrialización de la agenda europea de defensa.

Los condicionantes internacionales

El giro aliado posterior a la invasión rusa de Ucrania ha recentralizado el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NATO Defence Planning Process – NDPP) como mecanismo para traducir los objetivos de disuasión y defensa en capacidades concretas¹⁸. El NDPP no es una lista pública de compras; es un proceso de reparto de cargas, estandarización y exigencia: define objetivos, asigna *targets*, revisa avances y presiona sobre carencias estructurales (defensa aérea y antimisil, munición, logística, movilidad, sostenimiento, mando y control, resiliencia, etc.). En 2025, poco antes de la Cumbre de la Haya, los ministros de defensa aliados acordaron un nuevo paquete de objetivos de capacidades¹⁹, enmarcado en la necesidad de reforzar la postura de disuasión y defensa y ejecutar los planes regionales.

Este movimiento se solapa con un debate presupuestario que, en Europa, se ha convertido en una señal política. La lógica es conocida: si los objetivos de capacidades crecen, la inversión debe acompañar, porque la brecha no se cierra con eficiencia marginal. En ese marco, la Declaración de la Cumbre de La Haya de 2025 introdujo un compromiso de referencia hacia 2035 que combina 3,5 % del producto interior bruto (PIB) en requerimientos de defensa (*core defence requirements*) y 1,5 % en inversión relacionada con defensa y seguridad, bajo un objetivo agregado del 5 %²⁰. Más allá del número, lo importante es el mensaje: el NDPP deja de ser una aspiración técnica y se convierte en una vara política de

¹⁸ El NDPP es el mecanismo con el que la OTAN traduce su nivel de ambición y sus planes de defensa en objetivos de capacidad para los aliados, revisa avances y detecta déficits. No equivale a «imponer compras»: asigna resultados a lograr (*targets*) y deja margen al Estado sobre el «cómo», aunque ese margen se estrecha cuando las carencias son críticas.

¹⁹ Los «*capability targets*» no son una lista pública de programas. Son metas (cuantitativas y cualitativas) asociadas a efectos y fuerzas requeridas por la postura aliada: disponibilidad, generación de fuerzas, logística, stocks, defensa aérea, mando y control, etc. Su traducción nacional exige convertir «*target*» en unidades, personal, sostenimiento y financiación plurianual.

²⁰ Más allá del debate doméstico sobre porcentajes, las cifras (2 %, 3,5 %, 5 %) cumplen una función de señalización: comunican credibilidad, disposición a asumir cargas y voluntad de cerrar brechas de capacidades. En planeamiento, el dato relevante no es el porcentaje aislado, sino la composición del gasto (inversión vs. sostenimiento) y su estabilidad en el tiempo.

credibilidad aliada, con implicaciones directas para planeamiento nacional, programación y capacidades industriales.

Para España, el efecto es doble. Por un lado, el NDPP y estos compromisos presionan para acelerar capacidades habilitadoras y disponibilidad real. Por otro, empujan a encajar la modernización nacional (un proceso que arrancó en 2018 y se aceleró tras el *shock* de 2022) en una narrativa de convergencia, lo que puede reforzar la tendencia doméstica a justificar decisiones por alineamiento aliado más que por un debate interno de riesgo y prioridades. Dicho de otro modo: el condicionante externo proporciona legitimidad, pero no sustituye a la decisión política de «qué fuerza queremos» y «qué renunciamos a hacer».

La agenda europea de capacidades y adquisiciones

En paralelo, la Unión Europea (UE) ha repolitizado y acelerado su agenda de capacidad industrial, compras conjuntas y refuerzo de la BTID. El punto de partida no es nuevo, ya que lleva más de una década diagnosticado: Europa compra de forma fragmentada, coopera por debajo de los umbrales que ella misma se fijó y mantiene dependencias críticas en componentes, munición y «consumibles» estratégicos; y la guerra de Rusia contra Ucrania ha expuesto hasta qué punto esa estructura industrial no escala al ritmo que exige un conflicto de alta intensidad²¹.

Este contexto explica el tránsito desde instrumentos de urgencia orientados a resolver problemas urgentes (munición, reposición y compras conjuntas) hacia un giro más ambicioso: la *Estrategia Industrial Europea de Defensa* (European Defence Industrial Strategy – EDIS) y el *Programa Europeo Industrial de Defensa* (European Defence Industry Programme – EDIP), presentados en 2024 para elevar la capacidad militar-industrial europea y reducir la fragmentación del mercado europeo de defensa²². Y, sobre todo, el *Libro Blanco sobre la defensa europea*, acompañado del *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, que pretende convertir la agenda industrial en una agenda de preparación, con palancas financieras para acelerar la inversión, agregar la demanda y sostener una BTID europea

²¹ MEJINO-LÓPEZ, Juan y WOLFF, Guntram. «A European defence industrial strategy in a hostile world», *Bruegel Policy Brief*, 29. 2024, pp. 1-19. Disponible en: <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-11/PB%2029%202024.pdf>

²² CÓZAR-MURILLO, Beatriz. *The Permanent Structured Cooperation (PESCO) of the European Union: Means, Ways, Ends and Tempo*. Madrid, Ejércitos, 2025.

capaz de producir, reponer y mantener capacidades para el mundo que viene²³. En esa lógica se inscribe también el plan *Acción de Seguridad para Europa* (Security Action for Europe – SAFE), el instrumento aprobado por el Consejo para movilizar hasta 150.000 millones de euros en préstamos destinados a contratación conjunta y refuerzo de la producción de defensa.

Ahora bien, no conviene idealizar el proceso: la defensa sigue siendo competencia estatal, y el mercado europeo arrastra inercias nacionales, preferencias soberanistas y culturas de adquisición heterogéneas. Pero el vector existe —y ya condiciona el planeamiento— porque desplaza el centro de gravedad: si aumentan los objetivos de capacidades (por presiones aliadas o dinámicas estratégicas), la pregunta deja de ser solo «qué comprar» para incorporar «dónde producir», «con qué socios», «qué dependencias acepto» y «qué seguridad de suministro garantizo».

En términos de gobernanza, Bruselas intenta precisamente crear las condiciones para un mercado más integrado y una BTID europea más robusta, donde la agregación de demanda, la contratación colaborativa y la consolidación industrial se conviertan en instrumentos de política de defensa y no meros complementos económicos²⁴. Esto afecta al ritmo y a la arquitectura de los grandes programas, pero también a los habilitadores que Ucrania ha revalorizado (munición, defensa aérea, drones, resiliencia y sostenimiento), porque son los que exigen escala industrial, reposición continua y cadenas logísticas seguras²⁵. España incorpora, además, un condicionante propio de planeamiento: la contingencia no compartida, que obliga a equilibrar compromisos aliados con requisitos nacionales que no pueden externalizarse y que, por tanto, tensiona la priorización de capacidades.

²³ WRANGE, Jana. «Strategic autonomy: A 'quantum leap forward on' European total defence?», *European Journal of International Security*. 2026, pp. 1-22. <http://www.doi:10.1017/eis.2025.10034>

²⁴ MARTÍ, Carlos. «Impacto del rearme europeo sobre la base tecnológica e industrial de defensa española», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. 2026, pp. 29-38.

²⁵ Una visión complementaria a la perspectiva europea puede hallarse en: VILLANUEVA, Christian. «Jaque al rey. Por qué la industria europea de defensa necesita un cambio de paradigma», *Ejércitos*. 21 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/articulos/jaque-al-rey-por-que-la-industria-europea-de-defensa-necesita-un-cambio-de-paradigma/>

La dimensión «social» de la defensa: la industria como factor de planeamiento

Aquí entra un punto que hoy es ineludible: la industria no es solo un instrumento para la obtención de medios materiales, es también un factor de planeamiento²⁶. La *Estrategia Industrial de Defensa 2023*²⁷ lo formula con claridad: la BTID es un activo irrenunciable para asegurar acceso a sistemas y servicios, sostener capacidades y mantener libertad de acción; y, además, se alinea con la directriz de fortalecer la industria nacional y contribuir a una BTID europea. En ese marco, los programas de obtención de armamento y material —y más concretamente los programas especiales de modernización (PEM)— se presentan como el principal instrumento para ejecutar la política industrial: canalizan inversión, desarrollan capacidades industriales estratégicas y actúan como «vehículo tractor» hacia pequeñas y medianas empresas (PYMES) y cadenas de suministro, reforzando competencias tecnológicas y capacidades productivas a lo largo de la cadena²⁸.

Este enfoque tiene lógica política y económica. En un contexto de rearme europeo, consolidación —con las salvedades del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea— de un mercado común de defensa, cuellos de botella y competencia tecnológica, quien no invierte en su tejido industrial acaba —en teoría— pagando más, esperando más y decidiendo menos. Pero también tiene costes si no se gobierna con cuidado.

Si el criterio industrial se convierte en la variable dominante, el planeamiento corre el riesgo de subordinar necesidades operativas a calendarios industriales y de convertir la cartera de capacidades en una agregación de programas «tractores», en lugar de un diseño coherente de fuerza conjunta. Este sesgo se entiende bien a la luz del «triángulo de acero»²⁹: la coalición relativamente estable entre el decisor público (quien define requisitos y compra), la industria (quien produce y estructura retornos) y los actores presupuestarios-parlamentarios (quienes autorizan y blindan la financiación), que tiende a privilegiar continuidad programática y carga de trabajo frente a flexibilidad estratégica.

²⁶ Tras Ucrania, la industria deja de ser un «apéndice económico»: pasa a ser un habilitador operacional (capacidad de producir y reponer), un factor estratégico (autonomía tecnológica y seguridad de suministro) y una variable política (retorno social e industrial). Integrarla en el planeamiento exige equilibrio: usar programas como tractores industriales sin subordinar el portafolio de capacidades a criterios exclusivamente industriales.

²⁷ *Estrategia Industrial de Defensa 2023*. Madrid, Ministerio de Defensa.

²⁸ FONFRÍA, Antonio. «Impacto económico e industrial del aumento del gasto en defensa en España», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. 2026, pp. 39-45.

²⁹ ADAMS, Gordon. *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*. New Brunswick, Transaction Books, 1981.

La literatura sobre el caso español advierte de esta tensión³⁰: la integración de objetivos industriales puede generar sinergias, pero también fragmentar la coordinación interministerial y empujar una adopción reactiva de objetivos OTAN/UE sin una reconciliación interna plenamente explícita. La solución, por tanto, no es negar la palanca industrial, sino institucionalizar el equilibrio: que el planeamiento incorpore la industria como restricción y oportunidad, pero preserve la primacía de la sostenibilidad, la disponibilidad y el sostenimiento del ciclo de vida.

En ese equilibrio hay, además, una implicación estratégica específica para España: potenciar la BTID nacional e insertarse en cadenas de valor europeas no son objetivos alternativos, sino complementarios. Una industria española más robusta facilita una mejor inserción europea, porque permite aportar diseño, integración, subcomponentes críticos y soporte de ciclo de vida con mayor peso específico; a la vez, participar en consorcios europeos ofrece escala, aprendizaje y estabilidad de demanda³¹.

De hecho, la *Estrategia Industrial de Defensa* habla explícitamente de contribuir a la Europa de la defensa reforzando base industrial nacional, consolidar una BTID competitiva y sostener posicionamiento internacional, y subraya la necesidad de procedimientos para optimizar inversiones y ganar «músculo» empresarial.

El debate europeo y nacional sobre autonomía estratégica añade otra capa: muchas veces se discute «autonomía» como eslogan, pero el cuello de botella real está en las cadenas de suministro, los componentes críticos, el talento, las reservas, la capacidad productiva y el sostenimiento. En ese sentido, el argumento más sólido no es la autarquía —algo imposible e irreal— sino una autonomía «de redes»: reducir dependencias críticas, diversificar, construir reservas y asegurar capacidad industrial europea suficiente, donde España pueda posicionarse con nichos de alto valor, consorcios y clústeres.

³⁰ MOLAS-GALLART, *op. cit.*; PÉREZ-MUINELO, *op. cit.*

³¹ HERÁNDEZ, Zacarías. «El desafío del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares en el actual escenario estratégico», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. 2026, pp. 46-68.

Implicaciones para el planeamiento

Con estos elementos, el planeamiento español entra en un tramo donde los condicionantes externos no solo «influyen», sino que estructuran el espacio de decisión³². El NDPP empuja hacia capacidades y preparación; la UE empuja hacia un escalado industrial, compras colaborativas y reducción de fragmentación; y la política doméstica empuja a justificar defensa por su retorno económico y tecnológico.

En ese triángulo, hay cuatro ideas que deberían vertebrar el debate, sin necesidad de inventar una «nueva» arquitectura, sino explotando mejor la existente:

La primera es reconectar ambición, programación y sostenimiento. El modelo de planeamiento existente ya declara la centralidad de la sostenibilidad, pero la prueba es presupuestaria: si el aumento de inversión se canaliza principalmente por grandes programas, el riesgo es reproducir el desplazamiento (*crowding-out*) sobre la disponibilidad, *stocks*, infraestructura y ciclo de vida de los sistemas. La disciplina consiste en tratar el sostenimiento y preparación como componentes intrínsecos de la capacidad militar, no como gasto residual.

La segunda es utilizar el vector industrial sin convertirlo en sustituto de la estrategia. La *Estrategia Industrial de Defensa* acierta al elevar la BTID a factor estratégico y al plantear los PEM como tractores; el riesgo, en cambio, es convertir la cartera en una suma de programas con retornos visibles y menor atención a habilitadores menos «vendibles». La solución práctica consiste en introducir salvaguardas: planes industriales asociados, sí, pero vinculados a resultados de disponibilidad, soporte y soberanía tecnológica real (componentes, mantenimiento, munición, repuestos), no solo a cargas de trabajo.

La tercera es insertarse en Europa desde la fortaleza nacional y no solo desde las salvaguardas previstas en el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE. España necesita elevar masa crítica industrial y, simultáneamente, posicionarse mejor en consorcios y cadenas de valor. Esto implica identificar nichos donde España pueda liderar o coliderar (integración, sensores, sistemas no tripulados, mando y control, ciber, naval, sostenimiento) y construir estructuras que faciliten la participación de PYMES y *midcaps*, porque ahí se decide buena parte de la resiliencia de la cadena.

³² COLOM-PIELLA, Guillem. «La defensa española tras Ucrania», en Guillem Colom-Piella (ed.). *La guerra de Ucrania: los 100 días que cambiaron Europa*. Madrid, Catarata-Ejércitos, 2022, pp. 128-161.

La cuarta es traducir los objetivos aliados en un debate nacional. La convergencia con la OTAN y la UE aporta legitimidad; pero el planeamiento para un país que debe afrontar una amenaza no compartida con nuestros aliados y socios debe explicar —en términos comprensibles para la ciudadanía— qué riesgos se aceptan, qué misiones son prioritarias, qué simultaneidad es realista y qué se sacrifica. Si no se hace, la política de defensa seguirá atrapada en un equilibrio de escasa relevancia política: grandes anuncios, poco debate sobre renunciaciones (*trade-offs*), y ajustes silenciosos cuando suben costes o cambian prioridades.

Conclusiones

El planeamiento de la defensa no es un apéndice técnico: es el núcleo político-institucional que decide si España convertirá la presión externa y la oportunidad industrial en una fuerza conjunta moderna y transformadora, o si reproducirá una modernización por agregación con tensiones crónicas entre ambición y sostenibilidad. El planeamiento actual proporciona una arquitectura razonable para ordenar fines, medios y recursos; pero su rendimiento depende del eslabón que nunca ha sido meramente técnico: liderazgo político sostenido, programación creíble y una economía política capaz de equilibrar la palanca industrial con la prioridad operativa.

En este nuevo ciclo estratégico, la pregunta que nos debemos hacer no es si España «planea», sino si lo hace con disciplina, es decir, si logra convertir la presión externa en coherencia interna y la modernización en disponibilidad.

*Guillem Colom Piella**
Doctor en Seguridad Internacional
Profesor asociado del IEEE
[@gcolpie](#)