

## El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?

**Antonio Fonfría** | Universidad Complutense de Madrid y Academia de las Ciencias y las Artes Militares

**Carlos Calvo González-Regueral** | Coronel de Infantería DEM, Reserva

### Tema

El compromiso político para que el presupuesto de Defensa alcance el 2% del PIB en 2029 resulta difícil de realizar debido a la falta de normas y medidas que garanticen su sostenibilidad y mejoren su racionalidad presupuestaria en un entorno económico incierto.

### Resumen

La guerra de Ucrania ha venido a demostrar a la UE y a los países europeos pertenecientes a la OTAN, entre otros, que el *soft power* no es suficiente como forma de disuasión. La consecuencia más inmediata ha sido que la mayoría de los países europeos, entre ellos España, han recuperado el compromiso (incumplido) alcanzado en la Cumbre de la OTAN de Cardiff en 2014 de elevar las inversiones en Defensa hasta el 2% del PIB.

En esa línea, el presupuesto de Defensa español para 2023 se ha incrementado de forma significativa. Sin embargo, el escenario presupuestario hasta 2026 no presenta una senda que permita alcanzar el compromiso político en el horizonte de 2029. Este escenario, si se mantiene dicho compromiso, dibuja un elevado nivel de esfuerzo entre 2026 y 2029 que no parece coherente con la situación económica general.

Junto a este factor de incertidumbre financiera a medio plazo, el incremento no ha venido acompañado de otras medidas que varíen los mecanismos de aportación de fondos para nuestras necesidades de defensa que básicamente se mantienen invariables. Desde este punto de vista, el aumento de presupuesto debería necesariamente acompañarse de otras medidas entre las que puede destacarse la necesidad de establecer un marco legal que regule los criterios generales de financiación de nuestra defensa para que pueda responder a la situación de un marco geoestratégico ciertamente complejo.

## Análisis

La mayor parte de los países europeos, entre ellos España, [han iniciado una senda de incremento de sus presupuestos de Defensa](#) como consecuencia de la guerra en Ucrania. Se trata de una vieja demanda para corregir los efectos de los llamados “dividendos de la paz” y de la crisis financiera de 2008 que produjeron una descapitalización generalizada de los presupuestos de Defensa occidentales. Una situación que se advirtió en la Cumbre de la OTAN de Gales en 2014, en donde se reclamaba un incremento de la inversión en Defensa hasta llegar al 2% del PIB.

Ese compromiso político, aceptado ahora por el gobierno, ha producido con carácter inmediato un sustantivo aumento del presupuesto de Defensa español para 2023 que teóricamente abre el camino para alcanzar el objetivo en 2029. Sin embargo, el escenario presupuestario dibujado abre numerosas incógnitas sobre su viabilidad real y sobre la capacidad de mantener el esfuerzo de incremento, especialmente entre 2026 y 2029.

El esfuerzo económico por realizar es notable y, además una condición necesaria para atender a las necesidades de nuestra [Defensa en el contexto estratégico que estamos viviendo](#) que –previsible y, también, tristemente– será complicado en un horizonte a medio y largo plazo. Sin embargo, no es suficiente y tiene que acompañarse con una serie de medidas estructurales acordes con las necesidades y coherentes con los objetivos que se plantean, tanto en términos de capacidades militares como industriales y de una forma que pueda ser sostenible en el contexto económico general.

### El gasto en Defensa: el problema no evaluado de la medición

La guerra de Ucrania ha venido a demostrar a la UE y a los países europeos pertenecientes a la OTAN, entre otros, que el *soft power* no es suficiente como forma de disuasión. La sensación de seguridad de los países es cada vez menor, y los factores militares recuperan importancia frente a los civiles tradicionalmente utilizados por la UE, cuyo peso político no se sostiene sin tener capacidades de *hard power* adecuadas y con la credibilidad de que se van a utilizar si las circunstancias lo requieren. La realidad está demostrando que no hay que descartar conflictos de alta intensidad de carácter convencional que requieren un elevado nivel de esfuerzo y que inocentemente se creían superados.

Derivado de ello, y del incumplimiento generalizado de los acuerdos de Cardiff de 2014, los países de la OTAN están impulsando ahora el gasto en defensa. Paradójicamente, se llega tarde habiendo tenido tiempo suficiente para cumplir lo pactado y sólo parece haber impulso político –y, por ende, presupuestario– ante una situación de hechos consumados, con lo que ello puede suponer de falta de visión estratégica a largo plazo derivada de la premura y falta de previsión. Ello a su vez, tiene un importante impacto en la industria de Defensa, ya que implica pasar de una situación de reducidas inversiones a un pico de demanda –cuyo horizonte temporal es desconocido–, para el cual la industria no se encuentra preparada y no sabe si va a tener que mantener dicho esfuerzo durante un tiempo prolongado, dependiendo no sólo de la evolución de la guerra, sino también de la evolución de los presupuestos de los países. Por ello es particularmente importante la previsibilidad y estabilidad presupuestarias.

Los aumentos del gasto en Defensa se enfrentan, entre otros problemas, a su propia conceptualización y medición. En este sentido, Brzoska<sup>1</sup> ha recopilado los factores que afectan a la definición de los gastos de Defensa a través de las principales estadísticas internacionales, particularmente las relativas a OTAN, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional. También dedicó un importante esfuerzo a la homogeneización de las estadísticas nacionales por parte de los organismos mencionados, particularmente a la consistencia intertemporal de los datos unida a los distintos deflatores utilizados y a las comparaciones internacionales, exponiendo las modificaciones que se observan en función del tipo de cambio utilizado.

Estos aspectos no se tienen en consideración a la hora de dar una cifra del gasto en Defensa o de su peso en el PIB. Sin embargo, poseen un importante impacto en el resultado obtenido, lo cual genera una “guerra” de cifras que suelen ser utilizadas de forma poco ortodoxa según lo que se quiera destacar: un mayor o menor nivel de gasto o de esfuerzo económico en Defensa. En este sentido, Fonfría<sup>2</sup> observó las dificultades añadidas que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen tanto desde una perspectiva internacional, con las diversas definiciones existentes aportadas por distintas instituciones, como dentro del propio presupuesto español y su evolución hacia el gasto efectivamente realizado. Ambas cifras no coinciden y han llegado a mostrar diferencias superiores al 35% en algunos años.<sup>3</sup>

Un claro ejemplo puede observarse en la Figura 1, comparando dos fuentes internacionales ampliamente utilizadas como son OTAN y SIPRI. Como puede verse, las diferencias son elevadas, tanto en las cifras absolutas como en las que se hacen relativas al PIB, derivado del uso de una u otra moneda, ya que depende del tipo de cambio que se utilice, así como de la evolución de los precios.

---

<sup>1</sup> Michael Brzoska (1995), “World military expenditures”, en K. Hartley y T. Sandler, *Handbook of Defense Economics*, vol. 1, Elsevier, pp.45-67.

<sup>2</sup> Antonio Fonfría (2013), “Gasto de defensa en España: una nota metodológica”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 1, pp. 381-401.

<sup>3</sup> En el año 2015 ese porcentaje fue del 38%. A. Fonfría (2015), “Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados”, *ARI*, Real Instituto Elcano, nº 65, noviembre.

**Figura 1. Comparación del gasto en defensa de España según SIPRI y OTAN, 2019-2021**

	2019	2020	2021
<b>SIPRI</b>			
US\$ CONSTANTES (2021)	17.444,4	17.431,8	18.407,9
US\$ CORRIENTES	17.189,3	17.431,8	19.544,5
% DEL PIB	1,2	1,4	1,4
€ CORRIENTES	15.353,5	15.292,9	16.526,8
<b>OTAN</b>			
US\$ CONSTANTES (2015)	12.009	11.835	12.930
US\$ CORRIENTES	12.630	12.828	14.849
% DEL PIB	0,91	1,0	1,04
€ CORRIENTES	11.281	11.240	12.546

Fuente: elaboración propia, con datos de SIPRI y OTAN (2023).

En definitiva, se derivan varias cuestiones importantes. La primera es que si se considera la información en términos nominales, el efecto precios eleva el volumen de gasto y los porcentajes, lo cual no indica una mejor financiación de la Defensa. En segundo lugar, la capacidad de gasto e inversión se ven erosionadas, por lo que para alcanzar unos niveles dados de ambas el esfuerzo ha de ser sustancialmente superior al actual. En tercer lugar, las cifras al uso que se manejan no atienden a la realidad y muestran que el horizonte del 2% se encuentra aún más alejado de lo que se planteó inicialmente, aunque en ambos casos los cálculos se realizan tanto en términos nominales como reales, no siendo así cuando se trata el presupuesto nacional. Como cuarto aspecto a mencionar, es importante considerar que el esfuerzo en Defensa se ve afectado tanto por la evolución del gasto o presupuesto que se considere, como por la evolución del propio PIB, de manera que pueden darse aumentos del gasto que muestren que el esfuerzo es menor que en otros momentos del tiempo debido a que el PIB ha crecido por encima del propio gasto en Defensa.

### Condiciones, evolución y tendencias del presupuesto

La asignación presupuestaria se encuentra al final de una cadena de decisiones y prioridades que ha de contemplarse de manera previa a obtener una cifra de gasto o inversión. El punto de partida ha de ser una estrategia clara que responda a la situación geopolítica, geoeconómica, a los acuerdos internacionales, a la política exterior y a los riesgos y amenazas a las que se enfrenta España. Sin esta primera parte, las desviaciones posteriores pueden desembocar en resultados –asignaciones presupuestarias– poco realistas o no adecuadas. En segundo lugar, sería necesario decidir qué capacidades militares responden de forma más apropiada a las necesidades estratégicas expuestas y evaluar las diversas opciones posibles. A continuación, la elección de los sistemas que mejor pueden afrontar las cuestiones planteadas y, finalmente, la dotación presupuestaria necesaria para ello.

Entrando en la situación actual del presupuesto, cabe mencionar que para el año 2023 el total de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) suma 583.543 millones de euros, de los cuales 97.557 son pasivos financieros, por lo que quedan 485.986 de

presupuesto. Del techo de gasto de 2023 para el subsector Estado se puede distinguir aquella parte que se financia con fondos europeos, que suponen 25.156 millones de euros –el 12,7% del total– y que, agregados a los 173.065 de techo, lo sitúan en 198.221 millones.

Defensa es el Ministerio que más incrementa porcentualmente el presupuesto de 2023, después de Presidencia e Inclusión. En valor absoluto es el que más eleva su dotación, aproximadamente el 50% del total del incremento de todos los Ministerios, orientándola prácticamente hacia inversiones –el 85%–, lo cual indica que se trata de un Ministerio netamente inversor, con lo que ello supone en términos de generación de valor, empleo, etc. Finalmente, en términos de porcentaje con relación al PIB y tomando las cifras de presupuesto inicial, Defensa se encuentra cercano al 1%.

La descripción general de objetivos del sector especifica el compromiso de alcanzar progresivamente el 2% del PIB. No se especifica fecha, aunque las declaraciones del presidente del gobierno y de otros responsables políticos han aclarado que ese objetivo se debería alcanzar en 2029.<sup>4</sup> Si en 2029 hay que alcanzar el 2% de PIB, esto implica que ese año el presupuesto debería situarse alrededor de los 28.000 millones de euros, tomando como base un PIB de 1,44 billones de euros y en términos de presupuesto inicial.

Para el año 2023 el Ministerio de Defensa (sección 14) recibe un total de 14.058,43 millones de euros, con un reparto por capítulos que muestra la Figura 2.

**Figura 2. Presupuesto de 2023 (€ mn)**

<b>RESUMEN CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS</b>		<b>€ MN</b>	<b>%</b>
CAP 1	Personal	5.706,92	40,59
CAP 2	Bienes y servicios	1.732,37	12,32
CAP 6	Inversiones reales	6.141,82	43,69
RESTO	Activos y pasivos financieros; transferencias	477,32	3,40
<b>TOTAL</b>		<b>14.058,43</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia, con datos de los PGE.

De ellos, la Secretaría de Estado de Defensa gestionará casi 6.471,85 millones de euros, de los que el 75,73% estará destinado a programas especiales de modernización, que reciben 4.901,72 millones. De esa cantidad, 3.605,38 millones (el 73,55%) corresponden a pagos de programas finalizados o en curso y 1.296,34 millones a programas que se inician en 2023. El total de inversiones reales asciende a un total de 5.868,93 millones, de los que el 83,52% se corresponde con los Programas Especiales de Modernización (PEM).

Por otro lado, la proyección total y por organismos que refleja el presupuesto muestra una elevada estabilidad durante los próximos tres años, lo cual no parece coherente con un incremento presupuestario como el que se requiere para alcanzar el 2% del PIB en

<sup>4</sup> Curiosamente, el documento sobre Objetivos del proyecto de presupuesto para 2023 hace referencia a los acuerdos de Gales, pero no a acuerdos posteriores como los de la UE en Versalles o los de la OTAN de Madrid.

2029. Según las cifras planteadas en el presupuesto, la media anual ronda los 6.200 millones anuales en inversiones hasta el año 2026. Suponiendo que la senda de crecimiento fuera esa y manteniendo aproximadamente igual el resto de las partidas relevantes –gasto en bienes y servicios y personal–, el presupuesto en el año 2026 supondría poco más de un 1,1% del PIB.<sup>5</sup>

**Figura 3. Proyecciones de inversión del Ministerio de Defensa, 2023-2026 (€ mn)**

ORGANISMOS	2023	2024	2025	2026	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>5.868,93</b>	<b>6.422,17</b>	<b>6.170,73</b>	<b>6.389,14</b>	<b>24.850,97</b>
SEDEF	5.490,92	6.096,61	5.776,12	5.967,50	23.331,15
FAS	217,98	319,68	386,73	411,27	1.335,66
OTROS	160,03	5,88	7,88	10,37	184,16

Fuente: elaboración propia, con datos de los PGE.

A continuación, se plantea una estimación del esfuerzo que habría que realizarse para alcanzar en 2029 el 2% del PIB en gasto de Defensa para saber si es viable o no dicho objetivo y cómo podría distribuirse entre las tres partidas fundamentales que se están analizando. Para ello se ha partido de un conjunto de supuestos básicos de carácter estrictamente económico que tratan de recoger de manera racional y ciertamente conservadora la posible evolución de las variables involucradas. Los supuestos básicos de partida son los siguientes:

- Para el crecimiento del PIB entre 2023 y 2024 se recogen las estimaciones realizadas por el BBVA y para años posteriores hasta 2029 se toman como referencia las de PwC, lo que lleva a un crecimiento medio del PIB del 2,1% anual.
- El crecimiento anual del presupuesto inicial de Defensa se ha estimado como diferencia entre el presupuesto de 2023 y el que debería darse en 2029, arrojando dicha diferencia una cifra de 14.791 millones de euros que se repartirían proporcionalmente cada uno de los años, lo cual arroja una estimación de incremento de 2.461 millones anuales.
- La tasa de inflación entre 2023 y 2025 es la que estima el Banco de España en el informe de previsiones de la economía española de diciembre de 2022. El crecimiento de los precios para los años posteriores se ha igualado al 2%, cifra alrededor de la cual ha de situarse en el largo plazo según mandato que tiene el Banco Central Europeo.
- Por lo que respecta a los capítulos del presupuesto, se supone que, aunque el déficit de personal en las sea actualmente un problema importante, con relación al Capítulo 1 el número de efectivos no varía y la remuneración crece a una tasa anual equivalente a la inflación más un punto, asegurando así un mínimo para evitar la pérdida de capacidad adquisitiva. Respecto al Capítulo 2 de gasto en bienes y servicios, hasta 2022 se viene manteniendo una proporción de algo más del 14% sobre el presupuesto total, guarismo que se rompe en 2023 debido al incremento presupuestario, reduciéndose al 12%. Sin embargo, a fin de alcanzar el 2% en el año 2029 esos porcentajes han de duplicarse, llegando al 30%. La explicación se

<sup>5</sup> El PIB sobre el cual se ha calculado ese porcentaje se basa en cálculos de los autores apoyados en la previsión que realizan BBVA y PwC (2022), “La economía española en 2033”.

basa en la necesidad de atender adecuadamente a las necesidades de vida y funcionamiento de las unidades, a las asociadas a la formación y preparación, así como a la parte de las necesidades de apoyo logístico que se financian con cargo a este capítulo. Finalmente, el Capítulo 6 de inversiones crece hasta suponer alrededor del 45% del presupuesto total, ya que la mayor parte de este se centra en inversiones, como ha mostrado el incremento presupuestario de 2023, que lo ha llevado hasta el 41%.

- Se supone igualmente que se incorporan al presupuesto inicial todos los créditos que provienen actualmente del Fondo de Contingencia, lo cual explica parte del crecimiento del Capítulo 2, particularmente.

A partir de los supuestos analizados, se llega a la situación que se expone en la Figura 4.

**Figura 4. Resultado de las estimaciones del presupuesto de defensa hasta 2029 (€ mn)**

Años	PIB	Presupuesto defensa total	% PIB	Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 6
2022	1.259.534,72	10.855,1	0,86	5.379,7	1.599,9	3.875,5
2023	1.272.130,07	13.308,1	1,05	5.706,9	1.732,3	5.868,9
2024	1.300.116,93	14.903,4	1,15	5.912,3	2.568,9	6.422,2
2025	1.327.419,38	14.716,9	1,11	6.077,9	2.468,3	6.170,7
2026	1.355.295,19	15.204,9	1,12	6.260,2	2.555,6	6.389,1
2027	1.383.756,39	23.919	1,73	6.448,0	6.988,4	10.482,6
2028	1.412.815,27	26.384,5	1,87	6.641,5	7.897,2	11.845,8
2029	1.442.484,39	28.849,5	2,00	6.840,7	8.803,5	13.205,3

Fuente: elaboración propia.

A raíz de los resultados obtenidos es posible derivar algunos aspectos de particular relevancia. En primer lugar, se observa un importante aumento del esfuerzo en Defensa –gasto/PIB– en el año 2027. Ello es debido a que hasta el año 2026 se han tomado las cifras de inversión proyectadas en los PGE, que obligarían a realizar un sobreesfuerzo extremadamente elevado en los siguientes años para alcanzar el famoso 2% del PIB. Obviamente, es de esperar que en sucesivas proyecciones de las inversiones éstas se corrijan sustancialmente para que se aproximen más a la realidad que impone el compromiso político públicamente asumido por el gobierno. En caso de que no fuese así, sería extremadamente complejo alcanzar el objetivo planteado en el año 2029.

En segundo lugar, tanto la previsión del escenario actual, como su proyección hacia 2029 requieren de un claro compromiso político y un análisis de la capacidad real que se tendrá para asumirlo. Se trata de un problema que afecta, al menos, a las dos próximas legislaturas y que puede derivar en un importante efecto sobre los compromisos a largo plazo del Ministerio con las empresas, es decir, llevar a futuro los compromisos de pago, algo que ya es conocido y que limita muy sustancialmente la capacidad financiera de Defensa.

Como tercer aspecto, hay una elevada incertidumbre en el ciclo presupuestario que afecta a los costes de gastos operativos de las Fuerzas Armadas (FAS) y al apoyo logístico. Se trata de un problema que se presenta con carácter inmediato para el próximo ejercicio puesto que ambos presentan a un año vista un déficit importante. Para los primeros se mantiene una dotación constante de 210,43 millones que habrá que ampliar con cargo al Fondo de Contingencia como viene siendo tradicional. En el caso del apoyo logístico, el problema es más significativo puesto que la partida de 126,63 millones es claramente insuficiente y, posiblemente, obligará a realizar una reprogramación, como ya se hizo durante el ejercicio de 2022, trasvasando créditos de los PEM y modificando el calendario de pagos de los mismos. Se trata de un problema que aparece también en todos los años del ciclo presupuestario y que no ayuda a conseguir un uso eficiente de los recursos.

Las consideraciones sobre los factores políticos y presupuestarias que se apuntan tienen su reflejo en un problema adicional, relacionado con los ciclos de planeamiento de las capacidades militares. El escenario presupuestario tiene efectos sobre, al menos, tres ciclos de planeamiento. El actual debe traer como resultado un Objetivo de Capacidades Militares para el período 2023-2029, que ciertamente está condicionado tanto por los pagos de los programas especiales comprometidos antes de 2023 como por los nuevos a iniciar este año. En este escenario difícilmente se podrán abordar otras necesidades de grandes programas en el horizonte 2029 distintas de las ya contempladas en el proyecto. Para este ciclo de planeamiento, y si se confirman las previsiones, el esfuerzo se centrará previsiblemente en garantizar las necesidades de preparación y sostenimiento de la fuerza tal y como ha indicado el JEMAD en su comparecencia en la Comisión de Defensa. Para posteriores ciclos, si se confirma el objetivo político fijado para 2029, habría cierto margen para abrir programas nuevos, que deberían reflejarse en el OCM 2023-2029 pero que, a su vez, condicionarían los objetivos de los ciclos de planeamiento 2030-2035 y 2036-2040.

En definitiva, los condicionantes para alcanzar el objetivo del 2% son muy elevados y requiere de una importante dosis de esfuerzos políticos y presupuestarios. No parece que a día de hoy se esté en esa línea, incluso con el incremento presupuestario dotado para el año 2023, ya que las previsiones a futuro no parecen realistas para alcanzar el objetivo político en el horizonte planteado de 2029.

### Algunos problemas del presupuesto

En las últimas décadas se ha asistido a una importante reducción del peso del presupuesto en Defensa con relación al PIB y un estancamiento si se referencia a los PGE. Esto es especialmente intenso a partir de la crisis de 2008, en que la disponibilidad real del Ministerio para abordar nuevas inversiones ha sido crecientemente limitada, lo que afecta tanto a la capacidad operativa como a la política industrial. Actualmente se van ajustando las necesidades a la realidad del presupuesto anual al que se tienen que amoldar los objetivos de política militar e industrial, lo cual no es deseable. Sería necesario que se considerasen estrategias financieras para abordar los objetivos de la Defensa, más allá de meras consideraciones presupuestarias. Sin embargo, la situación es la contraria, puesto que no se ofrecen horizontes de planeamiento y escenarios presupuestarios con un mínimo de nivel de compromiso político.

Esta situación viene generando importantes problemas como la falta de horizontes de planeamiento estables, la priorización de consideraciones económicas coyunturales o de decisiones políticas de oportunidad por encima de cualquier otra consideración sin evaluar su impacto estratégico, la reducida previsibilidad de las inversiones para establecer la política industrial, importantes dificultades en la gestión según el origen de los créditos tanto en cantidad suficiente, como en “calidad” en cuanto a disponibilidad oportuna de ciertas partidas, especialmente las ligadas al Fondo de Contingencia, la dificultad para establecer compromisos plurianuales y para abordar nuevas inversiones por el endeudamiento existente a largo plazo, y, por último, la falta de estrategias a largo plazo de posicionamiento en el contexto europeo.

La inversión en Defensa produce retornos económicos, tecnológicos, sociales y operativos. En la situación actual, el análisis de los compromisos contraídos entre 2023 y 2037 ofrece un panorama que a medio y largo plazo dificultará el aprovechamiento eficiente de las inversiones realizadas y está condicionando no sólo el destino de los fondos que se reciban, sino también unos retornos coherentes y equilibrados entre los diferentes componentes del sector de Defensa. De acuerdo con los datos de la última reprogramación de pagos aprobada en el Consejo de Ministros de marzo de 2022, el promedio anual de pagos comprometidos para el PEM entre 2023 y 2027 es de 3.100 millones de euros anuales, lo que supone aproximadamente el 25% del total del presupuesto inicial del Ministerio y casi dos tercios del total del Capítulo 6. Entre 2028 y 2033 ya hay compromisos que ascienden a un promedio de unos 2.100 millones anuales, y entre 2034 y 2037 están comprometidos 2.300 millones.<sup>6</sup>

Por otro lado, las necesidades futuras se van abordando, con frecuencia, por criterios de oportunidad política o meramente contables sin contrastar sus efectos sobre la política industrial, las empresas o sobre las capacidades de las FAS. Así el planeamiento de Defensa no sólo adolece de una falta de horizonte estable, sino que, además, se realiza de una forma poco coordinada entre los objetivos de capacidades militares y los de política industrial. A este problema se añade que los órganos de planeamiento no disponen de visibilidad global sobre todas las fuentes de financiación disponibles (presupuesto, fondo de contingencia y generaciones de crédito) ya que, como se ha dicho, algunas de ellas son discrecionales y no responden a una estrategia o planteamiento previo.

La actuación sobre el marco legal debería permitir una mayor estabilidad y previsibilidad del escenario y una visión coordinada entre objetivos militares e industriales, favoreciendo que las inversiones se hagan adecuando la financiación a los objetivos políticos y no al revés. El objetivo debe ser establecer un mecanismo que proporcione coherencia a las prioridades políticas globales y parciales (innovación, modernización, sostenimiento, preparación y empleo de la fuerza), a su programación temporal ajustada a los escenarios financieros y a la asignación de recursos realmente recibidos. Junto a

---

<sup>6</sup> Con fecha de 11 de abril de 2023, el Consejo de Ministros ha autorizado una modificación de límites de gasto para que el Ministerio de Industria anticipe créditos por valor de 3.150 millones de euros para los programas HALCON y EF2000 que, posiblemente, obligará a reprogramar los calendarios de pagos y devoluciones para el periodo 2024-2037. Secretaría Estado de Comunicación, Referencia, p. 14.

ello, es ineludible el seguimiento de la ejecución para valorar sus efectos sobre el conjunto de las necesidades de la defensa.

La situación se ha agravado en los últimos años por el incremento de los compromisos de pago para atender a los PEM, que están hipotecando el futuro y además condicionando el presente. El llamado “modelo alemán” condiciona el planeamiento militar. Éste a su vez, adolece de que no se integran adecuadamente criterios tecnológicos e industriales y se condiciona la adquisición de sistemas por razones de oportunidad o sin considerar todas sus implicaciones de manera comprensiva y coherente.

### Algunas soluciones

Estos mismos autores ya propusieron<sup>7</sup> que, con perspectiva de futuro, parece más lógico un planteamiento en el que el Ministerio de Economía y Hacienda fijase los umbrales de financiación asumibles, teniendo en cuenta diversos factores (evolución del PIB, déficit, deuda, marco europeo y política industrial) y que el Ministerio de Defensa planificase los programas que necesita abordar en ese marco general y con los límites que se establezcan a nivel de gobierno y tras un debate parlamentario profundo, como se hace en otros países de nuestro entorno. Esto incluiría la posibilidad de reinvertir en Defensa, total o parcialmente, las devoluciones al Tesoro de la parte correspondiente de los compromisos de pago actuales, o la adecuación de las recepciones a la contabilidad nacional. Estas últimas han estado afectadas por su impacto sobre la deuda pública, lo cual es un aspecto importante puesto que afecta a la entrada en servicio de los sistemas, a los niveles de seguridad y a los calendarios de los programas.

También es necesario que, en el futuro, los anticipos a empresas no sean a interés cero como en el pasado y habría que exigir algún tipo de cofinanciación empresarial a las aportaciones de la administración, de forma que el riesgo sea compartido y haya incentivos al cumplimiento de los plazos y calidades establecidos. Por otra parte, sería necesario instaurar mecanismos que permitan que se reviertan beneficios por operaciones comerciales de venta de sistemas cuyo desarrollo se ha asumido con fondos públicos. Esto permitiría reinvertir y obtener rendimientos a largo plazo con beneficios mutuos tanto para las empresas como para la administración.

En segundo lugar, se ha planteado en algunas ocasiones la posibilidad de una Ley Orgánica de Financiación de la Defensa como forma de establecer cuantías para mantener ciertos niveles de financiación. Sin embargo, esta posibilidad resulta compleja desde la perspectiva parlamentaria, así como discriminatoria con relación a otros Ministerios. Por ello, la propuesta puede ser la de una Ley de Criterios de Financiación de la Defensa, considerada de forma amplia, como lo hacen la Estrategia de Seguridad Nacional y la Directiva de Defensa Nacional, y en un marco de acción común de la Administración General del Estado. Los objetivos que puede marcar una norma de este tipo podrían ser ofrecer un horizonte de planeamiento estable; ir hacia la estabilización de los compromisos adquiridos para así favorecer nuevas inversiones; reducir –por

---

<sup>7</sup> Carlos Calvo González-Regueral y A. Fonfría (2017), “Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España”, *ARI*, Real Instituto Elcano, nº 57, julio.

ejemplo, a través de la vía propuesta anteriormente– el impacto del endeudamiento en las cuentas de defensa y, finalmente, establecer mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las inversiones.

En tercer lugar, incluir dentro del presupuesto ordinario de defensa el monto de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que, como se ha expuesto en numerosas ocasiones –incluso por el Tribunal de Cuentas–,<sup>8</sup> hacerlo como hasta el momento entorpece sustancialmente la ejecución y gestión presupuestarias. Es más, en el momento de aprobación de los PGE, es conocido el montante que se va a destinar a esas operaciones, lo cual resta sentido a este uso, que únicamente se sostiene como forma de no visualizar incrementos presupuestarios en defensa, considerando que la mayor parte de los países de nuestro entorno lo incluyen en sus presupuestos en unas cuantías superiores al 75%.

Finalmente, incluir en los presupuestos de Defensa la partida que tiene asignada el Ministerio de Industria para I+D militar, lo cual, por una parte, incrementaría el presupuesto de Defensa y, por otra, simplificaría la gestión al quedar dentro del perímetro de Defensa. Adicionalmente, como el Ministerio tiene el mandato de realizar la política industrial de Defensa, cumpliría con él de forma completa y no sólo a través de la contratación como ocurre básicamente hasta el momento.

## Conclusiones

El objetivo –político– de alcanzar el 2% del gasto en Defensa con relación al PIB se antoja especialmente complejo en el caso de España para el horizonte de 2029. Son numerosos los argumentos que apoyan esta afirmación. Desde el importante esfuerzo económico a realizar, la falta de una norma que apoye dicho objetivo, la inexistencia de un planteamiento presupuestario claro en línea con el objetivo o las complejidades políticas que han utilizado la Defensa como moneda de cambio tradicionalmente. A ello cabría unir la falta de un criterio único sobre la pura medición del esfuerzo en Defensa.

Si bien el panorama no parece halagüeño, es posible mejorarlo a partir de planteamientos que tengan en consideración cierta racionalidad económica y política. La consideración de una norma que plantee criterios de financiación, la posibilidad de revertir a Defensa parte de las devoluciones de las empresas al tesoro público que previamente han recibido o la incorporación al presupuesto de Defensa de los créditos del Ministerio de Industria para I+D del sector, pueden conformar un paquete de medidas que aporten una mayor eficiencia en el gasto y la inversión y un incremento razonable y efectivo del presupuesto de Defensa. Junto a ello, la inclusión de las partidas destinadas a las operaciones de mantenimiento de paz en el presupuesto ordinario y no a través del Fondo de Contingencia, cerraría el círculo de una necesaria reordenación presupuestaria de la Defensa.

---

<sup>8</sup> Este Tribunal juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz”, pp. 73. Véase Tribunal de Cuentas (2012), “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, nº 943.