

RECUADRO 2. PREVISIONES SOBRE EL GASTO EN DEFENSA EN 2025-2030

El Gobierno aprobó, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de abril de 2025, el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, que prevé una inversión adicional de 10.471 millones en 2025, con el objetivo de alcanzar el 2% del PIB en gasto en defensa en el medio plazo, en cumplimiento de los compromisos asumidos con la OTAN.

Desde su aprobación, el Gobierno ha ido avanzando en la implementación del Plan. Según la información publicada, se han realizado transferencias de crédito al Ministerio de Industria para la prefinanciación de los Programas Especiales de Modernización (PEM) incluidos en el Plan, entre las que destaca la aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de abril, por importe de 2.819 millones. Asimismo, mediante sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros, de fechas 13 de mayo, 10 de junio y 1 de julio, se han ido modificado los límites de gasto plurianual para dar cabida en los presupuestos de ejercicios posteriores a los PEM que forman parte del Plan.

Por su parte, el Consejo de Ministros del 15 de julio aprobó la modificación de los límites de gasto plurianual del Ministerio de Industria para financiar distintos programas del Plan Industrial y Tecnológico de la Seguridad y la Defensa previstos para el periodo 2026-2031. El Ministerio de Industria participa en 31 de estos programas, cuya financiación se articula mediante los correspondientes Reales Decretos de concesión directa de préstamos plurianuales a las entidades encargadas de ejecutar cada actuación.

En este marco, los Reales Decretos 768/2025, de 2 de septiembre; 813/2025, de 16 de septiembre; 847/2025 y 848/2025, ambos de 23 de septiembre; y 914/2025 y 915/2025, de 14 de octubre, autorizaron la concesión de préstamos por un importe total de 13.344 millones de euros, de los cuales 3.997 millones corresponden al ejercicio 2025. Los importes anuales de los préstamos para cada programa se fijan conforme a la planificación elaborada por el Ministerio de Defensa.

A lo largo del año, los datos de ejecución presupuestaria van reflejando el aumento de los créditos iniciales y de las obligaciones reconocidas netas, con el fin de incorporar progresivamente el incremento del gasto previsto en el Plan.

CUADRO RE_2.1. GASTO DE DEFENSA EN TÉRMINOS PRESUPUESTARIOS. 2024 Y 2025. MILLONES DE EUROS

DEFENSA PGE		2024				2025		
EPÍGRAFE	PROGRAMA DE GASTO	CI	CD	ORN (agosto)	ORN (DIC)	CI	CD	ORN (agosto)
121 M, 121N, 121O, 12KB y 12SC	ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA DEFENSA (millones €)	3.622	4.202	1.335	4.141	3.622	4.700	1.517
122A	Modernización de las FFAA	341	1.530	260	1.501	341	1.289	420
122B	Programas especiales de modernización	4.902	3.246	1.139	3.242	4.902	5.772	1.715
122M	Gastos Operativos FFAA	2.306	3.859	1.679	3.793	2.306	4.284	1.864
122N	Apoyo logístico	892	1.316	563	1.300	892	1.317	610
	FUERZAS ARMADAS (millones €)	8.440	9.951	3.641	9.836	8.440	12.662	4.609
	TOTAL (en %PIB)	12.062 0,8	14.153 0,9	4.977 0,3	13.977 0,9	12.062 0,7	17.362 1,0	6.125 0,4

Fuente: IGAE

Actualmente, los datos del presupuesto del Ministerio de Defensa ya muestran un aumento de los créditos iniciales superior en 3.200 millones al incremento registrado durante todo el ejercicio anterior. Este impulso se irá trasladando a la ejecución del gasto que, según los últimos datos publicados correspondientes al mes de agosto, presenta un importe 1.000 millones superior al ejecutado en el mismo periodo de 2024.

De forma paralela, los créditos asignados al Ministerio de Industria para financiar los PEM, 31 de ellos incluidos en el Plan, han experimentado, hasta el mes de agosto un incremento superior a 3.500 millones respecto a la cifra total de créditos definitivos registrada en 2024, trasladándose poco a poco en la ejecución, que en el mes de agosto fue de 628 millones frente a los 381 millones realizados a la misma fecha del año pasado.

CUADRO RE_2.2. EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA. PERIODO 2020-2025. MILLONES DE EUROS

	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas
2020	468	443	378
2021	677	677	646
2022	708	1.082	1.030
2023	1.601	1.601	1.471
2024	1.601	1.601	1.413
2025 (*)	1.601	5.148	628

Fuente: IGAE

Nota: Los datos de 2025 son acumulados al mes de agosto.

No obstante, a pesar de la importancia cuantitativa del gasto en defensa y de su impacto en el déficit público, el seguimiento de la implementación del Plan presenta importantes limitaciones.

Desde el punto de vista presupuestario, resulta difícil identificar qué parte de los incrementos en los créditos iniciales y de la ejecución del gasto corresponde específicamente al Plan de Defensa, en ausencia de información desagregada. Esta dificultad se debe a que el origen de los aumentos de crédito se puede deber a varios factores: (i) el especial desfase de los créditos iniciales tras dos ejercicios consecutivos de prórroga presupuestaria, (ii) la dotación insuficiente que, de forma recurrente, presentan los créditos del Ministerio de Defensa y (iii) los incrementos directamente vinculados al Plan. Además, en el caso de los PEM, es imprescindible contar con información adicional que permita distinguir si el gasto corresponde a anualidades de inversión ya comprometidas o a gasto financiero derivado de la prefinanciación concedida por el Ministerio de Industria.

En términos de contabilidad nacional, la trazabilidad del impacto del Plan es aún más limitada. Para poder prever cuándo se imputará el gasto al déficit público, es necesario conocer el importe total de cada PEM (no solo la anualidad correspondiente a un ejercicio) y el plazo de entrega del bien militar. Sin esta información, no es posible realizar una estimación adecuada del impacto fiscal.

Actualmente, esta información solo se publica de forma puntual en algunas referencias del Consejo de Ministros relativas a la implementación del Plan.

Un ejemplo es el Acuerdo del Consejo de Ministros del 13 de mayo de 2025 sobre el PEM del Buque de Aprovisionamiento (BAC II), en el que se detalla el importe total de la inversión, la prefinanciación, su distribución por anualidades y el año previsto de entrega, en torno a 2030, lo que permite estimar su imputación en contabilidad nacional. Sin embargo, la información publicada sobre los PEM incluidos en el Plan generalmente es agregada y carente del nivel de detalle necesario para proyectar su distribución por anualidades y el impacto en el déficit público.

Ante estas limitaciones de realizar el seguimiento del impacto del Plan en contabilidad nacional y, de manera amplia del gasto de defensa, la AIReF realiza sus propias previsiones. Para estimar el gasto de inversión asociado a los PEM, tiene en cuenta los créditos de prefinanciación concedidos en años anteriores por el Ministerio de Industria y los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de la OTAN para los próximos años.

CUADRO RE_2.3. GASTO DE DEFENSA EN CONTABILIDAD NACIONAL. PREVISIONES DE LA AIREF 2024-2030 Y DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA 2024 Y 2025. EN% DE PIB

GASTO DEFENSA CN	2023	2024 (P)	2025 (P)	2026(P)	2027(P)	2028(P)	2029(P)	2030(P)
Remuneración de asalariados	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Consumos intermedios	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Formación bruta de capital	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL AIREF	0,9	0,8	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	1,8
TOTAL COMISIÓN EUROPEA		0,9	1,3					

Fuente: IGAE, AIReF y Comisión europea

De acuerdo con estas previsiones, tanto la AIReF como la Comisión Europea esperan un aumento significativo del gasto de defensa en contabilidad nacional en 2025, estimado en dos y cuatro décimas de PIB, respectivamente. No obstante, esta estimación presenta un elevado grado de incertidumbre que depende en gran medida del importe final de las entregas militares.