

# El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

## Real Instituto Elcano

### Inteligencia global en español

El Real Instituto Elcano es el *think tank* español líder en estudios internacionales y estratégicos, y un centro de pensamiento de referencia en Europa y en el mundo. Constituido en 2001 como fundación privada de interés general, nuestra misión es contribuir a la elaboración de respuestas innovadoras, rigurosas e independientes sobre los retos globales y su gobernanza, y sobre el papel de España en Europa y en el mundo, al servicio de los decisores públicos y privados, y de la sociedad en su conjunto.

La estructura organizativa del Real Instituto Elcano refleja los principales apoyos públicos y privados que hacen posible su labor y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente. El más alto órgano de gobierno es su Patronato, bajo la presidencia de honor de S.M. el Rey Felipe VI. Dispone además de un Programa de Socios Corporativos.

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

# **El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Félix Arteaga, Daniel Fiott y Luis Simón**

© 2025 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 225-5293

Depósito Legal: M-8692-2013



El papel utilizado en este documento tiene el certificado del  
Forest Stewardship Council®

# Índice

	Resumen ejecutivo	3
1	Introducción	5
2	La política española de defensa en un contexto estratégico cambiante	11
3	El nuevo mercado europeo de la defensa	17
	Conclusiones: implicaciones para España	29
	Autores	33



# Resumen ejecutivo<sup>1</sup>

La defensa ha pasado a ser una prioridad para la política pública en Europa. Mientras la guerra sigue haciendo estragos en Ucrania y la segunda presidencia de Trump insta a los europeos a hacerse cargo de la defensa convencional en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha en los últimos años una avalancha de iniciativas destinadas a reforzar las capacidades militares de Europa y revitalizar la base industrial y tecnológica de su sector de la defensa. ¿Qué implica eso para España?

Se suele señalar a España como uno de los países rezagados en lo que atañe al gasto en defensa. No cabe duda de que parámetros de entrada como el gasto puro y duro presentan una imagen incompleta de la contribución de un aliado a la seguridad colectiva. El compromiso actual de España con las misiones de la OTAN y la UE también pinta un panorama algo más positivo. Además, después de años de inversión insuficiente, España anunció un incremento de 10.400 millones de euros en el gasto en defensa en 2025 para llegar al objetivo de la OTAN del 2% del PIB. En cambio, la sostenibilidad y el planteamiento de esta inversión siguen suscitando dudas, sobre todo porque el objetivo de la OTAN en el futuro podría subir hasta el 3% o el 5% del PIB. A medida que la OTAN y la UE continúen fijando distintos umbrales y pongan en marcha diferentes iniciativas de gasto, desarrollo de capacidades y producción industrial, España deberá redoblar su apuesta o arriesgarse a perder el tren de la modernización.

En este contexto, España tiene por delante una oportunidad y un riesgo: debe dar un paso adelante en lo que concierne a los marcos de la UE en constante evolución o arriesgarse a quedar excluida de las grandes iniciativas de desarrollo de las capacidades. Además, deberá armonizar cuidadosamente su estrategia industrial de defensa con las iniciativas del Libro Blanco “Preparación 2030” de la defensa europea si desea seguir siendo un actor importante en la cooperación industrial y de defensa de la Unión. La alineación estratégica con los objetivos de la UE en materia de defensa es esencial, sobre todo en un contexto de incertidumbre para las relaciones transatlánticas y evolución de las amenazas para la seguridad.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

<sup>1</sup> Este *Policy Paper* se basa en las aportaciones recabadas durante dos seminarios a puerta cerrada y una serie amplia de consultas con los grupos de interés pertinentes. Los dos seminarios a puerta cerrada, que tuvieron lugar en Bruselas y Madrid, respectivamente, durante el primer semestre de 2025, contaron con la participación de distintos especialistas y cargos públicos del gobierno de España, el sector privado español, la UE y la OTAN. Los autores aprovechan para expresar su agradecimiento a los participantes por sus aportaciones y comentarios a las versiones preliminares, y afirman ser los únicos responsables del contenido del presente informe.

Sin un esfuerzo nacional bien coordinado, España se arriesga a quedar excluida de los principales programas de defensa de la UE, circunstancia que socavaría su competitividad industrial y haría mella en su capacidad de influir en la integración europea.

Para tener un papel protagonista en los programas de defensa más emblemáticos de la UE en el futuro, el ecosistema de España de innovación en defensa deberá ser objeto de una reforma. Sigue adoleciendo de contar con un enfoque fragmentado en compartimentos estancos. A pesar de que los planes estratégicos recientes promueven los centros regionales de defensa y el desarrollo de tecnologías de doble uso, la integración con los sectores de la innovación civil sigue siendo escasa. Es fundamental llevar a cabo un cambio cultural hacia la innovación abierta y afianzar el compromiso de toda la sociedad para mejorar la competitividad nacional y asegurarse el acceso a los mecanismos de financiación de la UE.

El presente informe responde a dos objetivos principales: en primer lugar, rastrear los cambios estratégicos, tecnológicos y reglamentarios que dan forma a la defensa de la UE; y, en segundo lugar, contemplar sus implicaciones para la industria de defensa de España. Las tres secciones del informe examinan el contexto geopolítico, las tendencias industriales emergentes y la posición de España dentro de los marcos de la UE respectivamente. Por último, se formulan recomendaciones para que España pueda tener un mayor protagonismo en la defensa europea y participe al cien por cien en las iniciativas de colaboración industrial.

El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?

Elcano  
Policy Paper

# 1. Introducción

El contexto geopolítico está cambiando con rapidez para Europa y España. La prolongación de la guerra de Rusia contra Ucrania y la transformación producida en la relación transatlántica plantean serios interrogantes para Madrid. Estamos en una época de competición entre las grandes potencias donde la rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos (EEUU) y China tiene una enorme repercusión en la dirección estratégica de Europa. En el pasado, la mentalidad giraba casi en exclusiva en torno al modo de abordar las amenazas transnacionales.<sup>2</sup> Pese a que los retos para la seguridad derivados de las tácticas híbridas (por ej., la desinformación, los ataques cibernéticos y la instrumentalización de los flujos migratorios) no desaparecerán del mapa, lo cierto a día de hoy es que titanes de la política internacional como EEUU y China están apuntalando su poderío militar mediante el dominio de nuevas tecnologías disruptivas y la reconfiguración del sistema mundial de comercio. Europa no estaba preparada para ese cambio, entre otras cosas porque se ha llegado a cuestionar el sistema de economías abiertas del pasado, junto a su énfasis en el multilateralismo y el libre comercio. En este sentido, Europa se está viendo obligada a reinvertir en su defensa y a asegurarse de poder impulsar de manera colectiva su competitividad económica y su dominio tecnológico.

En el caso de España, el contexto estratégico cambiante está influyendo en las decisiones nacionales sobre inversión en defensa y generación de capacidades militares. De hecho, en su condición de país con un nivel relativamente bajo de inversión en defensa, España ha recibido presiones de EEUU –durante los dos mandatos del presidente Trump– para destinar un porcentaje mayor del PIB a defensa. En 2018, por ejemplo, el presidente Donald Trump envió una carta al gobierno español para implorar que desde Madrid se invirtiese el 2% del PIB en defensa.<sup>3</sup> Del mismo modo, ya en 2025, una conversación sincera entre los ministros de Economía estadounidense y español dio pie a otra petición para que España incrementase su gasto en defensa.<sup>4</sup> Ante tamaña presión, el gobierno español hizo público a finales de abril de 2025 que invertiría otros 10.400 millones de euros en defensa ese mismo año, con la esperanza de que España cumpliera así el objetivo del 2%

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano Policy Paper

2 Simón, L. (2024), “Una reflexión sobre las relaciones OTAN-UE en tiempos de guerra”, Real Instituto Elcano, 31/V/2024: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-reflexion-sobre-las-relaciones-otan-ue-en-tiempos-de-guerra/>

3 González, M. (2018), “Trump recuerda a Sánchez que Rajoy le prometió aumentar el gasto militar”, *El País*, 3/VII/2018: [https://elpais.com/politica/2018/07/02/actualidad/1530553805\\_377403.html](https://elpais.com/politica/2018/07/02/actualidad/1530553805_377403.html)

4 Jiménez, M. (2025), “Washington reclama a España más gasto militar y eliminar la ‘tasa Google’ en un duro y frío resumen de la reunión con Cuerpo”, *El País*, 16/IV/2025: <https://elpais.com/economia/2025-04-16/washington-reclama-a-espana-mas-gasto-militar-y-eliminar-la-tasa-google-en-un-duro-y-frio-resumen-de-la-reunion-con-cuerpo.html>

del PIB establecido por la OTAN.<sup>5</sup> No obstante, esta presión no proviene únicamente de Washington, puesto que la UE, la OTAN y otros aliados y Estados miembros de la Unión también han pedido a Madrid un aumento de sus inversiones en defensa.<sup>6</sup>

Ahora bien, incluso con el incremento anunciado de la inversión en defensa, sigue habiendo dudas sobre la calidad y la naturaleza de la inversión adicional. Pese a que España invertirá más en defensa en 2025, aunque sea para modernizar algunas de sus capacidades de defensa y disuasión,<sup>7</sup> queda por ver si se desbloquearán inversiones adicionales en los próximos años. En 2025, España está haciendo un esfuerzo considerable para cumplir con el compromiso contraído con la OTAN de destinar un 2% del PIB a defensa. A tal fin, se han incluido partidas de defensa junto a otras partidas de seguridad que no suelen incluirse en las cuentas que tiene en consideración la OTAN. Si, como parece probable, la próxima Cumbre de la OTAN, a celebrarse en La Haya en junio de 2025, se acaba saldando con un acuerdo de los aliados de subir como mínimo al 3% del PIB las inversiones en defensa y destinar al menos el 1% a seguridad,<sup>8</sup> España volvería a sentir la presión política de tener que gastar más en ambos ámbitos, defensa y seguridad, precisamente en un momento de gran incertidumbre económica y presupuestaria para toda Europa. El esfuerzo podría resultar insuficiente, sobre todo si Europa pretendiese colmar el vacío dejado por una posible reducción de la presencia militar convencional estadounidense en el Viejo Continente que obligara a los europeos a generar una masa militar considerable.

Aun así, al plantearse la inversión adicional de España en defensa, no debe pasarse por alto la contribución general de España a la defensa europea. España ha participado activamente en la Presencia Reforzada Avanzada (eFP) de la OTAN en Letonia, con contribuciones a los grupos tácticos de la eFP. Además, España ha liderado en numerosas ocasiones las misiones de policía aérea en la región del Báltico y en Rumanía,<sup>9</sup> y lleva más de un decenio contribuyendo a las iniciativas de la OTAN destinadas

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

5 “Rueda de prensa del presidente del Gobierno tras el Consejo de Ministros”, La Moncloa, 22/IV/2025: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2025/20250422-RdP-presidente-gobierno-consejo-ministros.aspx>

6 Véase, por ej., Chislett, W. (2025), “Spain Under Pressure to Spend More on Defence”, Real Instituto Elcano, 8/IV/2025: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/spain-under-pressure-to-spend-more-on-defence/>; Barigazzi, J. (2025), “Southern Europe Must Spend More on Defense, Lithuania Warns”, *Politico Europe*, 17/III/2025: <https://www.politico.eu/article/southern-europe-must-spend-more-on-defense-lithuania-warns/>.

7 La inversión adicional anunciada por España se centra más en mejorar las condiciones de trabajo y la formación del personal (35% de esa inversión) y en la modernización de las capacidades existentes de defensa y disuasión (18,75%). Véase: Gobierno de España, “Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa”, Ejercicio 2025, pág. 8: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

8 En fechas recientes, el secretario general dejó caer la idea de que el objetivo de gasto en defensa de la OTAN pasase del 2% al 3,5% del PIB y se insistiese en destinar otro 1,5% a cuestiones más generales en materia de seguridad. El porcentaje total ascendería así al 5% del PIB exigido por el presidente Trump. Véase Gray, A. & Bayer, L. (2025), “NATO’s Rutte floats including broader security spending to hit Trump’s 5% defence target”, *Reuters*, 2/V/2025: <https://www.reuters.com/world/nato-chief-rutte-floats-two-tier-spending-plan-meet-trump-target-2025-05-02/>.

9 OTAN (2025), “Spain to Handover NATO Air Policing Mission in Romania”, 26/III/2025: <https://ac.nato.int/archive/2025-2/spain-to-handover-nato-air-policing-mission-in-romania-to-the-italian-air-force>

a reforzar las defensas aéreas de Turquía mediante el suministro de una batería de misiles Patriot tierra-aire.<sup>10</sup> En el contexto de la UE, España también ha tenido un protagonismo decisivo en la formación del personal militar de Ucrania a raíz de la invasión rusa del país: a fecha de febrero de 2025, el Ejército español ha impartido formación a unos 7.000 soldados ucranianos.<sup>11</sup> En el marco de las operaciones navales de la UE, España también ha sido uno de los países que más ha contribuido a proteger la libertad de navegación e implantar embargos de armas. Por último, cabe recordar que España alberga medios de la Armada estadounidense (sistema Aegis de defensa antimisiles balísticos) en la base naval de Rota. Si algo está claro es que las aportaciones a la solidaridad aliada no se pueden calcular atendiendo en exclusiva al porcentaje del PIB dedicado a la defensa u otros parámetros de entrada similares.<sup>12</sup> De hecho, el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN abarca tanto capacidades y compromisos como las meras inversiones. Aquí, España aparece rezagada en inversiones y podría hacer más en el aspecto de las capacidades, pero donde sí puede sacar pecho es en materia de compromisos.

**España ha recibido presiones debido a su relativamente bajo nivel de inversión en defensa; sin embargo, no debe pasarse por alto la contribución general de España a la seguridad europea.**

En cualquier caso, España se adentra en un momento decisivo en el que la defensa europea podría ser objeto de una gran transformación. La segunda presidencia de Trump ha insistido con más ahínco si cabe en la necesidad de que los europeos inviertan más en defensa y en la adquisición de capacidades militares. La lógica inequívoca que emana de Washington es que los europeos deben ser capaces de encargarse de la defensa convencional en Europa mientras EEUU centra sus esfuerzos en China y el Indo-Pacífico. Los europeos tienen desde hace tiempo esa obligación de velar por su propia defensa, pero la presidencia de Trump está haciendo hincapié en la urgencia que reviste satisfacer esa necesidad. Tal y como reiteró el secretario de Defensa estadounidense, Pete Hegseth, en febrero de 2025: “Estados Unidos está dando prioridad a la disuasión de una guerra con China en el Pacífico, reconociendo la realidad de las carencias y apostando por los ajustes necesarios en los recursos para garantizar que la disuasión llegue a buen puerto [...] mientras Estados Unidos dirige su atención de manera prioritaria a esas amenazas, los aliados europeos deben asumir su liderazgo desde la

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

10 OTAN (2015), “Spain joins Patriot missile defence mission to Turkey”, 27/1/015: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_116890.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_116890.htm)

11 “Cerca de medio centenar de ucranianos reciben formación militar por parte de la Legión en Almería” (2025), La Moncloa, 3/11/2025: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/defensa/paginas/2025/030225-robles-visita-brigada-rey-alfonso-xiii.aspx>

12 Bell, R. G. (2022), “Fixing NATO’s 2014 Defense Investment Pledge”, *CSDS Policy Brief*, 3/2022: <https://csds.vub.be/publication/fixing-natos-2014-defense-investment-pledge/>

primera línea”.<sup>13</sup> E incluso en el plano industrial, Washington ha llegado a efectuar declaraciones –poco concluyentes, eso sí– sobre la necesidad de que los europeos construyan su propia base industrial y tecnológica de defensa. Al mismo tiempo, EEUU está forjando asociaciones industriales de defensa con aliados próximos de la región del Indo-Pacífico como Australia (AUKUS) y Corea del Sur en ámbitos industriales como la construcción naval, donde España cuenta con algunas ventajas competitivas. Todas estas señales apuntan a la necesidad de impulsar la producción de defensa en Europa y garantizar que las industrias y los ejércitos europeos puedan estar a la altura en una época de guerra y rivalidad.

En el contexto actual, una cuestión importante será el modo en el que España desarrolle y consolide su propia base industrial de defensa a nivel nacional. Además de los esfuerzos que haga el país para impulsar sus inversiones nacionales en defensa, han surgido nuevas iniciativas europeas para ayudar a los Estados miembros de la UE a cumplir con los objetivos en materia de capacidad y garantizar su autonomía tecnológica y operativa. España ya ha demostrado que puede tener protagonismo en las iniciativas industriales de defensa financiadas por la UE, como es el caso del Fondo Europeo de Defensa (EDF<sup>14</sup>),<sup>15</sup> pero existe el riesgo de que se desvanezca esa dinámica actual en el marco de los programas de la UE. En el presente informe, argumentamos que España debe decantarse por un enfoque mucho más ambicioso para las iniciativas industriales de defensa a nivel de la UE, puesto que existe el riesgo de las empresas españolas se vean cada vez más excluidas de las iniciativas de la UE en materia de capacidad, con independencia de que los operadores españoles pueden hacer aportaciones importantes en todos los ámbitos de capacidad que figuran en el Libro Blanco de la UE sobre la industria de defensa (Figura 2). España debe tomar la iniciativa de intentar participar en todos los proyectos emblemáticos de capacidades de la UE en el futuro<sup>16</sup> para que sus empresas se sitúen firmemente en las cadenas de suministro europeas. Se impulsaría así la competitividad de estas empresas, se mejoraría la interoperabilidad a nivel europeo y se contribuiría a revitalizar la base industrial y tecnológica de defensa del país. Al fin y al cabo, esos son los objetivos ya establecidos en la estrategia industrial de defensa nacional de España de 2023, en particular: (a) aumentar la autonomía de España y reducir

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

13 Departamento de Defensa de Estados Unidos (2025), “Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered)”, Bruselas, 12/II/2025: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact/>.

14 Véase Fiott, D. (2025), “Defence Innovation Trends: A Data Snapshot of the European Defence Fund, 2021-2024”, *CSDS Policy Brief*, 15/2025: <https://csds.vub.be/publication/defence-innovation-trends-a-data-snapshot-of-the-european-defence-fund-2021-2024/>.

15 Arteaga, F., Fiott, D. y Simón, L. (2025), “¿A por todas? El renacer industrial de la defensa española y europea”, Real Instituto Elcano, 25/II/2025: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/a-por-todas-el-renacer-industrial-de-la-defensa-espanyola-y-europea/>.

16 Las siete prioridades en materia de capacidad que se incluyen en el libro blanco de la Unión sobre la defensa son las siguientes: (1) defensa antiaérea y antimisiles; (2) sistemas de artillería; (3) municiones y misiles; (4) drones y sistemas antidrones; (5) movilidad militar; (6) IA, tecnologías cuánticas, ciberdefensa y guerra electrónica; y 7) capacidades estratégicas de apoyo y protección de infraestructuras críticas.

la dependencia de terceros; (b) contribuir a la defensa europea a través de la cooperación; y (c) consolidar una base industrial y tecnológica competitiva de la defensa en España.<sup>17</sup>

En 2025, la Comisión Europea presentó nuevas iniciativas de defensa que deberán ser analizadas con detenimiento desde Madrid. Con la publicación del Libro Blanco de la UE sobre defensa, la Comisión y los Estados miembros han acordado disponer una nueva línea de crédito de 150.000 millones de euros para defensa, el Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa (SAFE por sus siglas en inglés) y relajar las normas de deuda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SGP) para poder incrementar el gasto en defensa en la UE sin temor a que se activen los procedimientos de exceso de déficit. La Comisión calcula que esa relajación de las normas del SGP podría dar pie a una inversión adicional de 650.000 millones de euros en defensa a nivel nacional. El gobierno español aún está valorando si activar o no la cláusula nacional de salvaguardia. A todo ello se suma que la UE está trabajando en la reformulación de las políticas de préstamo para defensa del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y está a punto de presentar el Programa para la Industria de la Defensa Europea (EDIP), lo que podría traducirse en nuevas inversiones de la UE dedicadas a adquisiciones en el ámbito de la defensa. Por último, la UE también anunció en fechas recientes un cambio en la normativa de su política de cohesión para que, en caso necesario, los Estados miembros de la Unión puedan desviar a defensa las inversiones destinadas a la cohesión.

Ahora bien, con estas nuevas iniciativas de la UE encima de la mesa, España debe dar respuesta a algunas preguntas fundamentales, entre ellas: (1) ¿cómo puede contribuir España a las iniciativas actuales de defensa y disuasión en Europa?; (2) ¿a qué capacidades debe dar prioridad España de cara a aportar a estas actividades de defensa y disuasión?; (3) ¿cómo puede encontrar España un equilibrio entre estas necesidades imperiosas y sus prioridades estratégicas más generales?; (4) ¿cómo puede beneficiarse el sector español de la defensa de estas iniciativas europeas de colaboración, y participar en ellas?; (5) ¿qué consecuencias tendrán estas iniciativas de la UE destinadas al ámbito de la industria de la defensa en la competitividad de la base industrial de España?; y (6) ¿de qué modo pueden ayudar las iniciativas de la UE sobre industria de la defensa a impulsar la cooperación UE-OTAN?

A fin de abordar esas cuestiones, el presente informe se ha marcado dos objetivos principales. El primero es describir y analizar los cambios estratégicos, reglamentarios, tecnológicos y de gobernanza que están teniendo lugar en estos momentos en la UE. El segundo es comprender las repercusiones de esta evolución para la base tecnológica e industrial de España. Tras este análisis, en el informe se recomiendan varias líneas de acción para que España se adapte al nuevo contexto. Para ello, la

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

<sup>17</sup> Gobierno de España (2023), "Estrategia Industrial de Defensa, 2023": [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia\\_industrial\\_de\\_defensa\\_2023.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf).

estructura del documento se divide en tres secciones principales. En la primera, se examina el entorno estratégico y geopolítico cambiante para Europa y se hace balance de las amenazas que la acechan, de su posicionamiento militar y de los escenarios bélicos de cara al futuro. Partiendo de esa base, se comentan también las implicaciones de este entorno estratégico cambiante para el ámbito de las capacidades. En la segunda parte se examinan las tendencias industriales en el mercado europeo de la defensa. Se analizan aquí los cambios estructurales para la industria de la defensa surgidos a raíz de la guerra de Rusia en Ucrania. Esta parte se centra específicamente en las iniciativas recientes de la UE en el ámbito de la industria de la defensa. A continuación, en la tercera parte se echa un vistazo a las consecuencias de este análisis para España. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones al respecto.

**El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

# 2. La política española de defensa en un contexto estratégico cambiante

La defensa española se encuentra ante un punto de inflexión. España, anclada tradicionalmente en el marco atlantista y en el proyecto europeo,<sup>18</sup> se enfrenta en la actualidad a un orden mundial marcado por la fragmentación geopolítica y la rivalidad entre grandes potencias,<sup>19</sup> La política de defensa de España gira en torno a dos ejes principales: la relación transatlántica, que incluye la OTAN y los propios lazos bilaterales de España con EEUU; y el papel emergente de la UE en el ámbito de la defensa. Sin duda, una de las máximas prioridades estratégicas para España ha sido reforzar aún más la complementariedad entre esas dos dimensiones. El país sigue siendo un firme partidario de la integración de la UE y, a pesar del contexto transatlántico actual, continúa situándose como un aliado de confianza en la OTAN y un gran impulsor de la defensa en el marco de la Unión. Desde el punto de vista de España, un fortalecimiento de la relación transatlántica y de la defensa en la UE –y el fortalecimiento consiguiente de la complementariedad entre ambas– brinda la oportunidad de capear mejor las turbulencias del panorama internacional.

## 2.1. La dimensión transatlántica

La colaboración militar de España con EEUU ha sido la piedra angular de la relación bilateral entre ambos países. El despliegue de destructores estadounidenses de la clase Arleigh Burke en la base naval de Rota deja patente la importancia estratégica de España en el flanco sur de la OTAN.

Estas bases al servicio del flanco meridional de la Alianza facilitan las operaciones estadounidenses en Europa, el mar Mediterráneo y África.

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

18 Gobierno de España (2025), “Estrategia de Acción Exterior de España, 2025-2038: Una política exterior con identidad propia”: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Documents/2025-04%20DOCUMENTO%20ACCION%20EXTERIOR%20v2.pdf>.

19 Arteaga, F. (2024), “Europa en guerra y la defensa europea: ¿cómo siempre?”, Real Instituto Elcano, 9 /IX/2024: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/europa-en-guerra-y-la-defensa-europea-como-siempre/>

Además, la presencia de estas instalaciones ha traído consigo un aumento de los ejercicios de cooperación e interoperabilidad en materia de inteligencia, lo que da buena muestra de la plena integración de España en el entramado transatlántico. Desde el punto de vista histórico, la relación bilateral con España ha disfrutado de un apoyo considerable por parte de los dos grandes partidos españoles.<sup>20</sup>

Sin embargo, no cabe duda de que se están produciendo cambios en la relación transatlántica. Es cierto que el gobierno estadounidense aún no ha emprendido ninguna transformación de amplio calado para distanciarse de la seguridad europea, pero la reelección de Donald Trump en 2024 dio paso a una nueva dinámica en la relación entre EEUU y España. La Administración Trump ha conminado a España a cumplir con el objetivo de la OTAN de destinar el 2% del PIB nacional a gasto en defensa, un compromiso contraído durante la Cumbre de Gales de 2014. En una llamada de marzo de 2025 entre el subsecretario de Estado estadounidense, Christopher Landau, y el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y Globales de España, Diego Martínez Belío, EEUU hizo hincapié en la importancia de ajustar el gasto en defensa a las obligaciones derivadas de la OTAN. Además, las políticas de proteccionismo comercial de Trump dirigidas a la UE han sembrado dudas en España y en otros Estados miembros, sobre todo por lo que respecta al sector agrícola. La imposición de aranceles universales del 10% al 20% a todas las importaciones pone en peligro las exportaciones españolas, valoradas en 2024 en aproximadamente 18.179 millones de euros,<sup>21</sup> sobre todo para productos como el aceite de oliva y el vino.

Si bien estas tensiones económicas no han derivado en una ruptura de la cooperación estratégica, no cabe duda de que complican el panorama político. De hecho, los círculos españoles de política exterior se enfrentan a un doble imperativo: convencer a Washington que España es un socio de fiar y, al mismo tiempo, reforzar su autonomía estratégica en el seno de la UE. España mantiene su compromiso con los objetivos de seguridad de la OTAN y EEUU –en especial en el Mediterráneo–, pero también reconoce la necesidad de aislarse de la dependencia excesiva de un Washington impredecible, así como de reforzar la integración europea y la defensa de la UE. Es más, los cambios en las alianzas estadounidenses en el Indo-Pacífico también podrían afectar a España. En estos momentos, Washington está forjando importantes asociaciones industriales de defensa en Asia (por ej., con Australia y Corea del Sur<sup>22</sup>) para asegurarse superar la producción de China en ámbitos clave de la defensa como el combate naval. Habida cuenta de la dependencia

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

20 Simón, L. (2016), “Trump, Rajoy II y el futuro de la relación estratégica entre España y EEUU”, Real Instituto Elcano, 13/XII/2016: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/trump-rajoy-ii-y-el-futuro-de-la-relacion-estrategica-entre-espana-y-eeuu/>

21 ICEX, “Informe estadístico sobre el comercio bilateral del hábitat entre España y Alemania”, pág. 8: [https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/043/documentos/2025/03/anexos/OD\\_Informe%20estadístico%20hábitat\\_2025.pdf](https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/043/documentos/2025/03/anexos/OD_Informe%20estadístico%20hábitat_2025.pdf).

22 Lagrone, S. (2025), “Naval Shipbuilder HII Signs Agreement with South Korean Shipyard Hyundai Heavy Industries”, Instituto Naval de Estados Unidos, 7/IV/2025: <https://news.usni.org/2025/04/07/naval-shipbuilder-hii-signs-agreement-with-south-korean-shipyard-hyundai-heavy-industries>.

estratégica de España de las tecnologías navales estadounidenses (por ej., sistemas de lanzamiento, sistemas antisubmarinos, etc.), existe el riesgo de que Madrid pierda la oportunidad de demostrar el valor añadido que puede aportar a la producción naval en el Indo-Pacífico. Ahora que la región indo-pacífica se irá convirtiendo poco a poco en un polo importante de innovación en el ámbito marítimo,<sup>23</sup> España debe elaborar una estrategia para asegurar y ampliar su pujanza en cuanto a producción naval.

## 2.2. La dimensión europea

España se ha mostrado comprometida en todo momento con la integración europea y el fortalecimiento de las instituciones comunes. Con el tiempo, se ha convertido en firme defensora de una política más integrada de la UE en materia de seguridad y defensa. El planteamiento de España hacia la seguridad y la defensa europeas cambió sobremedida a finales de los años 90 y principios de los 2000. Con el paso de los distintos gobiernos, España fue haciendo gala de una mayor iniciativa en cuanto a las cuestiones de seguridad en Europa. El país reconoce desde hace tiempo la importancia estratégica que reviste poder contar con una capacidad autónoma europea en el ámbito de la defensa dentro del marco de la OTAN. En la década de 2000, España empezó a contribuir de manera considerable a las misiones y operaciones dirigidas por la UE en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD). Las fuerzas españolas han participado en misiones como EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina, EUTM Malí, EUNAVFOR Atalanta (operación contra la piratería en el Cuerno de África) y EUCAP Sahel en Malí y Níger. En estas operaciones fue quedando patente la confianza creciente de España a la hora de desplegar medios militares y civiles bajo el mando de la UE, en particular en regiones de interés estratégico directo como África del norte y el Sahel. En el marco de su compromiso con las misiones y operaciones de la UE, España también ha respaldado el desarrollo de una capacidad permanente de mando y control en la UE, además de participar de forma activa en la implantación de la Capacidad de Despliegue Rápido de la Unión para responder con eficacia a las crisis.

Asimismo, España mantiene su compromiso de participar en las iniciativas de colaboración de la UE en el ámbito de la defensa. Hasta la fecha, España participa en más de 31 proyectos PESCO, a menudo con funciones de liderazgo (en concreto, en cinco de ellos), como son el desarrollo del sistema estratégico de mando y control de la UE y las iniciativas de vigilancia marítima. También es un socio activo del EDF que efectúa

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

<sup>23</sup> Fiott, D. (2024), "Military-Technological Cooperation Across the Euro-Atlantic and Indo-Pacific", War on the Rocks, 19/1/2024: <https://warontherocks.com/2024/01/military-technological-cooperation-across-the-euro-atlantic-and-indo-pacific/>.

contribuciones al respecto.<sup>24</sup> Estas medidas ponen de manifiesto la creencia de España de que una mayor autonomía europea en materia de defensa redundaría en beneficio de la relación entre la UE y la OTAN, la defensa de España y Europa y la competitividad económica europea. El respaldo español a la autonomía estratégica no implica rechazar la OTAN. En ese sentido, el país contempla una relación complementaria en la que

la UE refuerza su capacidad de acción allá donde la OTAN no puede o no quiere llegar. España sigue siendo un miembro de la OTAN comprometido que ve en la Alianza la piedra angular de la defensa europea.

**Mientras que España es ahora firme defensora de una política más integrada de la UE en seguridad y defensa, mantiene su compromiso con la OTAN, a la que ve como la piedra angular de la defensa europea.**

De hecho, los distintos gobiernos españoles han subrayado en todo momento la importancia de la complementariedad entre la OTAN y la UE, y han abogado por un enfoque dual por el que la UE desarrolla sus capacidades autónomas sin dejar

de confiar a la OTAN su defensa colectiva. Este planteamiento es más importante que nunca ahora que las decisiones de la Unión se centran en gran medida en los aspectos industriales de la defensa europea. Es más, sigue habiendo dudas legítimas en torno a la estrategia general de defensa de Europa, la cual debe basarse en una reflexión profunda sobre las prioridades en materia de capacidad y contar con una visión estratégica general. Si bien es cierto que el libro blanco de la UE sobre defensa proporciona orientaciones adicionales sobre las prioridades en materia de capacidades de defensa que se asemejan más a las prioridades declaradas por la propia OTAN, España puede desempeñar un papel importante a la hora de forjar una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN en el ámbito de la defensa. Se podría conseguir sobre todo facilitando una colaboración férrea entre la OTAN y la UE en el desarrollo de doctrina, objetivos tecnológicos y prioridades en materia de capacidad. En una época en la que Europa se está preparando para asumir un mayor protagonismo en la OTAN, España puede ayudar a garantizar que las iniciativas industriales y tecnológicas de la UE apuntalen la visión estratégica general para Europa.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

España acogió en Madrid la Cumbre de la OTAN de 2022 en la que los dirigentes de la Alianza aprobaron su nuevo Concepto Estratégico. Este Concepto reconocía la competencia estratégica planteada por China y reafirmó la amenaza representada por Rusia. Al tiempo que mantiene sus compromisos con la OTAN, España ha abogado por un mecanismo más equilibrado para el reparto de la carga en el seno de la UE, apostando por un incremento del gasto en defensa de la Unión, la inversión en capacidades conjuntas y la consolidación de la base industrial y

**Elcano  
Policy Paper**

24 Fiott, D. (2024), "¿Un socio de elección? El desempeño de España en el Fondo Europeo de Defensa en 2023", Real Instituto Elcano, 3/VII/2024: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-socio-de-eleccion-el-desempeno-de-espana-en-el-fondo-europeo-de-defensa-en-2023/>; y Fiott, D. (2023), "¿Invertir e innovar? España y el Fondo Europeo de Defensa", Real Instituto Elcano, 26/IX/2023: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/invertir-e-innovar-espana-y-el-fondo-europeo-de-defensa/>

tecnológica de la defensa europea (EDTIB). Estas iniciativas son ahora más necesarias que nunca. España ha contribuido de manera destacada a las misiones de la PCSD, pero, al igual que muchos otros Estados miembros de la Unión, no posee el abanico completo de las capacidades estratégicas (por ej., capacidades de transporte aéreo o sistemas avanzados de inteligencia, vigilancia y reconocimiento) necesarias para las operaciones autónomas a gran escala de la UE. Esta circunstancia pone de manifiesto la importancia del desarrollo de las capacidades europeas a través de una cooperación que plantea para España tanto una necesidad estratégica como una oportunidad industrial.

## 2.3. Prioridades estratégicas para España e implicaciones correspondientes

Las dos dimensiones descritas conllevan una serie de implicaciones para la estrategia general de España en materia de defensa. Aunque España no se encuentra en el flanco este, no puede desentenderse sin más de las dimensiones geoestratégicas de la guerra de Rusia y de los cambios geopolíticos derivados de la rivalidad entre EEUU y China. A España le interesa sobremanera garantizar la solidez de las dimensiones europea y transatlántica para asegurar la preparación militar necesaria frente a cualquier contingencia. Asimismo, considera que, de no cumplir con su función política en la OTAN y en la UE, tendrá poco que decir a la hora de decidir la dirección de la integración europea y la estrategia transatlántica. Se trata de algo esencial en estos momentos en los que existe la necesidad de garantizar un enfoque estratégico coherente UE-OTAN que aúne estrategia, doctrina, capacidades y tecnologías. A ese respecto, para España es importante no recurrir únicamente a su influencia no coercitiva o a las apelaciones normativas (como la promoción de la democracia o los derechos humanos), sino que debe apostar por la vía del realismo estratégico: invertir en los vínculos bilaterales, forjar alianzas tangibles en infraestructuras y energía y ajustarse a las prioridades de las potencias regionales. Este planteamiento exige poner en marcha una diplomacia más activa, una estrategia de gobierno verdaderamente 360° y exhaustiva en defensa, comercio, tecnología y energía, así como inversiones más continuas en defensa.

No obstante, por lo que respecta a su estrategia nacional de defensa, España tiene que encontrar un equilibrio entre sus objetivos en materia de capacidades y sus metas en el plano industrial. Por supuesto, tendrá que efectuar sus aportaciones a las actividades más generales de defensa y disuasión a nivel europeo, pero debe hacerlo adaptando su contribución a sus propias prioridades en materia de defensa. Entre ellas, se incluye preservar su propia ventaja tecnológica en los ámbitos aéreo y de misiles frente a todos los países de la vecindad meridional, mantener

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano Policy Paper

## La política española de defensa

sus capacidades de proyección de poder naval y anfibio y preparar a sus fuerzas especiales para posibles contingencias militares en la región. Estos objetivos tienen implicaciones fundamentales en cuanto a capacidad e industria que, de hecho, coinciden con los objetivos de la UE sobre capacidades de defensa. Por ejemplo, los objetivos para la defensa nacional de España conllevan efectuar inversiones y desarrollar capacidades relativas a misiles, defensa antimisiles, mando y control, combate aéreo, sistemas C4ISR, guerra electrónica, drones, radar, sistemas navales, defensa espacial y tecnologías de la información y las comunicaciones.

El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?

Elcano  
Policy Paper

# 3. El nuevo mercado europeo de la defensa

Desde la primera invasión rusa de Ucrania en 2014, la UE ha intentado potenciar sus funciones en el ámbito de la política industrial de la defensa. El EDF nació después de 2016 como una herramienta diseñada para estimular la cooperación en el seno de la UE de cara a la innovación en defensa, y España ha tenido ahí un papel protagonista en cuanto a la participación y la coordinación de proyectos. Pese a contar con una exigua dotación de 8.000 millones de euros hasta 2027, el EDF ha logrado cimentar su posición como una herramienta importante de colaboración a nivel de la UE para estimular la cooperación en proyectos de innovación en defensa. En ese sentido, la Comisión también ha introducido el Plan de Innovación en Defensa de la UE que utiliza 1.460 millones de euros del EDF y de otras fuentes para impulsar el acceso a financiación para la defensa, agilizar el desarrollo de las empresas, potenciar el papel de las pymes y acelerar la innovación, en especial por lo que respecta a las tecnologías de doble uso.<sup>25</sup> En ese sentido, existen muchas más oportunidades a nivel europeo de desarrollar en común las capacidades y la innovación en el ámbito de la defensa.

Ahora bien, España corre el peligro de perder el terreno ganado en iniciativas de defensa de la UE como el EDF. Por ejemplo, en 2021, España coordinó 14 de los 60 proyectos en total, y en los proyectos del EDF participaron 116 entidades españolas. En 2023, España coordinó ocho proyectos de 61, y en los proyectos del EDF participaron 90 entidades. En 2024, España volvió a coordinar ocho proyectos de 62, y las empresas españolas que participaron en los proyectos fueron 77. Desde que echó a andar el EDF en 2021, España ha coordinado 36 proyectos y cuenta con 371 entidades participantes. Para valorar la importancia de este dato, cabe señalar que Grecia coordina 25 proyectos, Italia 21 y Alemania 17; Francia es el único miembro que, con 54 proyectos, coordina más, aunque parte de una base industrial de la defensa mucho más voluminosa que la española.<sup>26</sup> Preservar ese impulso en el marco del EDF y en otros proyectos de la UE es muy importante para la base tecnológica e industrial de defensa de España y su propio posicionamiento político.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

<sup>25</sup> Comisión Europea, “EU Defence Innovation Scheme (EUDIS)”: [https://eudis.europa.eu/index\\_en#funding--budget](https://eudis.europa.eu/index_en#funding--budget).

<sup>26</sup> *Op. cit.* “Defence Innovation Trends: A Data Snapshot of the European Defence Fund, 2021-2024”.

Algo constatable es que, desde la creación del EDF, la UE no ha dejado de proponer nuevos marcos de cooperación. De hecho, en la Declaración de Versalles de 2022 –acordada por los jefes de Estado y de Gobierno a raíz de la invasión total de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022– sirvió de espaldarazo para esas nuevas iniciativas al afirmar que la UE “[debe] invertir más y mejor y de manera decidida en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras”.<sup>27</sup>

Desde la Declaración de Versalles, la UE ha propuesto una serie de nuevas herramientas para la industria de defensa, entre ellas la Ley de apoyo a la producción de municiones, el EDIP o el instrumento SAFE. Tras la publicación del Informe Draghi, con su énfasis en el desarrollo del sector de la defensa como elemento fundamental de la competitividad económica europea en líneas generales, estas herramientas de colaboración de la UE han adquirido aún más relevancia. De hecho, la situación estratégica europea ha hecho necesario acelerar la integración del mercado europeo de la defensa para sustentar la autonomía estratégica de Europa. Hasta la fecha, de conformidad con el planteamiento geopolítico de la UE, la política industrial de defensa se ha considerado una parte integral de la política industrial común, y ambas se contemplan como componentes clave de la seguridad económica. Desde ese punto de vista, la inversión en industria y tecnologías de defensa, seguridad y el espacio contribuye a mejorar la competitividad de toda la industria europea al propiciar sinergias entre el sector civil y el militar. Sin embargo, mientras que la EDTIB desarrolla estas políticas a largo plazo, lo que solicitan el libro blanco y el plan *ReArm* a los Estados miembros es que aporten capacidades militares específicas a corto plazo para reforzar la postura de la defensa de la UE antes de 2030.

Más recientemente, la UE publicó el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea 2030 para orientar y encauzar las iniciativas de colaboración de la Unión en el sector de la industria de defensa. El documento presenta una serie de propuestas innovadoras y estratégicas encaminadas a transformar Europa en un interlocutor autónomo de confianza en el ámbito de la seguridad de aquí a 2030. Partiendo de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de 2024, y en respuesta al entorno geopolítico cada vez más hostil, el Libro Blanco determina un plan vinculado a objetivos específicos de capacidad y preparación para 2030. En vista de la situación estratégica excepcional de los últimos meses, el Libro Blanco “Preparación en materia de defensa 2030” sube el listón de la ambición de la industria europea de defensa por encima de lo propuesto en la estrategia de 2025 del gobierno español. En la Figura 1 se muestran los principales avances propuestos por la Comisión Europea para contar con el respaldo de los Estados miembros.

En el Libro Blanco “Preparación 2030”, se habla de intentar crear un verdadero mercado único para los productos de defensa, armonizando

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano  
Policy Paper

27 Consejo Europeo (2022), “Declaración de Versalles”, 11/III/2022, pág. 4: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

normas y acelerando las compras transfronterizas. Se alientan las fusiones transfronterizas y la cooperación industrial a ese nivel, así como la seguridad de los componentes y las piezas de repuesto en toda la UE. Reclama además que se elimine la fragmentación a nivel nacional para sacar el máximo partido de las normas y los modelos comunes de adquisición pública. El próximo lanzamiento de un Mecanismo de la UE de Ventas Militares al Extranjero y la revisión de la legislación de la UE en el ámbito de la defensa promoverán que se opte con preferencia por Europa a la hora de hacer adquisiciones. La integración de Ucrania en el mercado más amplio de la UE y las nuevas asociaciones industriales son otra característica distintiva.

Figura 1. Principales avances desde la EDIS (2024) al Libro Blanco “Preparación 2030” (2025)

EDIS (2024)	Preparación 2030 (2025)
De las políticas nacionales fragmentadas	A la capacitación, la disuasión y la resiliencia industrial
Del mero apoyo a la industria	A una <i>postura de defensa</i> , vinculando la producción industrial directamente a la preparación estratégica para disuasión y combate
De las políticas nacionales fragmentadas	A un enfoque europeo coordinado y estratégico centrado en la capacitación, la disuasión y la resiliencia industrial
De las compras colaborativas	A proyectos a gran escala definidos de forma conjunta con un estatus y unos incentivos financieros especiales en la UE
De la ayuda para I+D	A los ámbitos fundamentales de capacidades militares (IA, tecnologías cuánticas, ciberdefensa, guerra electrónica y el espacio)
De las carencias de inventario	A la gestión operativa de reservas en la UE y las adquisiciones agrupadas
Del alineamiento pasivo con la OTAN	A la integración activa que incluye la cooperación en cuanto a planificación y normas
De la planificación aislada	A integrar la estructura fundamental de gobernanza de la UE
De la competencia industrial	A las capacidades de espectro completo y los criterios de preparación
Del papel de la UE como facilitadora	A una UE coinversora y capacitadora estratégica en defensa
De la escasez de incentivos para la cooperación	A los proyectos europeos de interés común en el ámbito de la defensa

Fuente: elaboración propia.

Para acelerar la transición hacia un verdadero mercado único europeo de la defensa, la Comisión Europea tratará también de simplificar las normas y los procedimientos relativos a programas industriales, certificaciones, normalización, permisos ambientales o de construcción por la vía rápida para la defensa, obstáculos financieros y transferencias internas de productos de defensa en la UE. La propuesta de simplificación reglamentaria (el llamado paquete “ómnibus” de defensa) se presentará en junio de 2025, tras un diálogo estratégico con la industria de defensa. La Comisión también ha afirmado que las cadenas de suministro europeas exigen la creación y financiación de reservas estratégicas

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

Elcano Policy Paper

de productos de defensa, materias primas y componentes (reservas estratégicas), así como de productos de defensa preposicionados (reservas de preparación operativa).

Otro objetivo recogido en el plan Preparación 2030 es la creación de un ecosistema europeo de innovación en defensa para innovaciones de doble uso y relativas a la defensa, en concreto en los campos de la inteligencia artificial, la computación cuántica y tecnologías para los ámbitos espacial y submarino. Mientras que la EDIS daba prioridad a la ampliación de la producción industrial por encima de los avances en I+D de alta tecnología a corto plazo, el plan Preparación 2030 hace hincapié en el rupturismo tecnológico y la superioridad bélica a largo plazo. Una financiación sustancial, una mayor apertura hacia la investigación e innovación civil, nuevos actores en el ámbito de la defensa y una mayor cooperación transfronteriza servirán para preparar la EDTIB de cara a las nuevas formas de combatir. Los Estados miembros podrían aprovechar los incentivos de la UE para las pymes (convocatorias del EDF, FAST/EDIP) para multiplicar el valor añadido que aportan a la defensa.

Asimismo, el Libro Blanco “Preparación 2030” pretende fortalecer las infraestructuras de movilidad militar en toda Europa para garantizar el rápido despliegue de las fuerzas armadas y mejorar la interoperabilidad mediante corredores logísticos normalizados entre los Estados miembros en coordinación con la OTAN. Además de simplificar y agilizar las normas y los procedimientos, está previsto que los Estados miembros inviertan en los puntos críticos detectados y cooperen en la provisión de medios de transporte críticos de doble uso. La Comisión revisará la legislación en materia de movilidad militar y financiará proyectos de infraestructuras de doble uso a largo plazo para finales de 2025.

### 3.1. El Libro Blanco “Preparación 2030” de la defensa

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano  
Policy Paper

En concreto, el Libro Blanco “Preparación 2030” de la defensa europea describe una serie de nuevos instrumentos financieros diseñados para impulsar la cooperación europea en el ámbito de la defensa. Además de aportar una perspectiva actualizada sobre las amenazas que se ciernen sobre la UE, el Libro Blanco “Preparación 2030” se estructura a partir de seis pilares de acción principales: (1) una revisión de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SGP) para permitir un aumento del gasto nacional en defensa, (2) una nueva línea de crédito llamada SAFE, (3) el uso de los instrumentos financieros actuales de la UE para la defensa, (4) un papel más destacado para el Banco Europeo de Inversiones, (5) movilizar más capital privado y (6) ultimar las negociaciones en torno al EDIP. Una breve reflexión sobre esos pilares:

- **Pilar 1: Revisión de las normas del SGP y activación de la cláusula nacional de salvaguardia.** El Libro Blanco insta a relajar las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SGP) para favorecer el gasto en defensa. En el pasado, cuando los Estados miembros activaban el procedimiento de déficit excesivo del SGP, se consideraba una cortapisa para invertir en defensa. Determinados Estados miembros argumentaron que las normas de deuda desincentivaban el incremento del gasto nacional en defensa. Por lo tanto, la Comisión Europea ha propuesto modificar las normas del SGP para facilitar ese aumento del gasto nacional en defensa, y calcula que esa flexibilidad adicional podría servir para movilizar un incremento del gasto de hasta el 1,5% del PIB. En concreto, la Comisión calcula que la relajación de las normas del SGP podría dar pie a una inversión de 650.000 millones de euros adicionales en defensa a lo largo de un periodo de cuatro años. A fecha de 30 de abril de 2025, ya eran 12 los Estados miembros que habían solicitado la activación de la cláusula nacional de salvaguardia, y cabe prever que lo acabarán pidiendo más países.<sup>28</sup>
- **Pilar 2: Instrumento de préstamo para defensa llamado Acción por la Seguridad de Europa (SAFE).** La segunda gran iniciativa del Libro Blanco es el nuevo instrumento SAFE, que servirá para que la Comisión Europea conceda préstamos a los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE. El instrumento SAFE concederá préstamos de hasta 150.000 millones de euros e irá encaminado a la adquisición común de las necesidades más urgentes de la Unión en materia de capacidad. La Comisión Europea dará luz verde a los préstamos con sujeción a que los Estados miembros presenten un plan nacional de industria de defensa para su evaluación, y podrán amortizarse a lo largo de un periodo de 45 años (con un periodo de gracia inicial de 10 años sin reembolsos del monto principal).
- **Pilar 3: Usar los instrumentos existentes de la UE para la defensa europea.** La Comisión Europea propone utilizar los instrumentos financieros existentes en el presupuesto de la UE para fines de defensa. En concreto, la idea es aprovechar para la defensa los fondos no gastados en el marco de la política de cohesión y desarrollo regional. Cabe señalar que esos ámbitos normativos ya pueden apoyar al sector de la defensa, pero la Comisión considera que existe margen financiero en esos instrumentos para seguir aumentando las inversiones en defensa. En el contexto del examen de mitad de periodo del marco financiero plurianual (MFP), la Comisión introdujo una nueva reglamentación en abril de 2025 para garantizar que el presupuesto de la UE se pueda destinar plenamente a respaldar las tecnologías de defensa y doble uso recurriendo a los fondos de cohesión, los fondos de desarrollo

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano  
Policy Paper

28 Comisión Europea (2025), "Doce Estados miembros solicitan la activación de la cláusula de salvaguardia nacional en una iniciativa coordinada para impulsar el gasto en defensa", 30/IV/2025: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_25\\_1121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1121).

regional, Horizonte Europa, el Mecanismo “Conectar Europa” y el Programa Europa Digital.<sup>29</sup>

- **Pilar 4: Mayor protagonismo para el BEI.** Sobre la base del Plan de Acción para la Industria de Seguridad y Defensa del BEI, el Libro Blanco ve margen suficiente para seguir ampliando la financiación del Banco relativa a defensa. El BEI pretende incrementar su inversión anual en drones, ámbito espacial, ciberseguridad, tecnologías cuánticas, protección civil e instalaciones militares hasta los 2.000 millones de euros. Además, en marzo de 2025 modificó sus criterios para la admisibilidad de solicitudes de préstamo –En estos momentos, quedan excluidos los bienes de defensa (es decir, armamento y munición)– para servir de la mejor manera posible a la defensa europea al autorizar inversiones en cuarteles e instalaciones de almacenamiento, vehículos terrestres y aéreos, drones y helicópteros, radares y satélites, aviónica avanzada, propulsión y sistemas ópticos, protección de fronteras terrestres, movilidad militar, infraestructuras críticas, actividades de desminado y descontaminación, espacio, ciberseguridad, tecnologías antiinterferencia, equipamiento militar, protección de infraestructuras en el lecho marino y actividades de investigación.<sup>30</sup>
- **Pilar 5: Movilizar capital privado para la defensa.** La Comisión Europea trabajará para alentar una mayor inversión privada en defensa, sobre todo para pymes y empresas de mediana capitalización. Se aprecia un interés creciente del sector financiero en el sector de la defensa, pero sigue habiendo barreras de mercado considerables que afectan al acceso a la financiación para pymes de defensa. A tal fin, la Comisión pretende aclarar su normativa ASG y el modo de aplicarla a la defensa, con la esperanza de que la Unión de Ahorros e Inversiones pueda desbloquear las inversiones a nivel de toda la UE en sectores estratégicos como la defensa.
- **Pilar 6: Ultimar las negociaciones en torno al EDIP.** El EDIP es la fase siguiente de las iniciativas de adquisición pública de la UE en defensa, con la idea de conceder subvenciones a grupos de Estados miembros para que desarrollen y compren capacidades creadas en Europa. Hasta 2027, está previsto que el EDIP cuente con un presupuesto de 1.500 millones de euros para poner a prueba la viabilidad del programa. Después de 2027, no está claro a cuánto ascenderá el presupuesto dedicado al EDIP, pero algunos altos cargos de la UE han barajado cantidades que van de los 100.000 millones a los 500.000 millones de euros. Cabe aclarar que está previsto que el EDIP se conciba como una herramienta financiera de

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

29 Comisión Europea (2025), “EU budget set for defence-related boost under new regulation”, 22/IV/2025: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/ip\\_25\\_1076](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/ip_25_1076)

30 Banco Europeo de Inversiones (2025), “EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials”, 21/III/2025: <https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials>

concesión de subvenciones, no como un mecanismo de préstamo como el instrumento SAFE.

Estos seis nuevos pilares podrían afectar en profundidad a la naturaleza y la dirección de la seguridad y la defensa de la UE en el futuro. Lo que está claro es que la UE aspira a garantizar la disponibilidad de financiación suficiente para estimular las inversiones colaborativas europeas en capacidades y tecnologías para defensa. Pese a que, en última instancia, corresponde a los Estados miembros dar su consentimiento para la finalización y el uso de esos instrumentos, el Libro Blanco “Preparación 2030” podría dar un vuelco a la planificación y las inversiones en defensa a nivel de la UE. Tal y como se muestra en la Figura 3, en la actualidad la UE ya ha puesto varios instrumentos encima de la mesa.

## 3.2. Retos y oportunidades para España

Cabe esperar que los nuevos instrumentos de la UE descritos en este informe planteen distintos retos y oportunidades para España. Por lo que respecta al primer pilar del Libro Blanco “Preparación 2030”, la Comisión prevé hasta 650.000 millones de euros adicionales en el gasto nacional gracias a la revisión de las normas del SGP. En realidad, ese montante no existe en la actualidad y falta dilucidar si Madrid buscaría sacar partido de la nueva flexibilidad introducida en el SGP. Asumir más deuda para defensa tiene sus propias ramificaciones, entre ellas la repercusión en la calificación crediticia del país y en el coste de los préstamos en los mercados internacionales. Además, la flexibilidad renovada del SGP parte del supuesto de que los gobiernos solamente desearan invertir en defensa, cuando en realidad pueden tener otras obligaciones de gasto en su contexto nacional. No hay que olvidar que la nueva flexibilidad también queda limitada a un periodo de cuatro años, tras lo cual lo más probable es que a la deuda en defensa se le dispense el mismo tratamiento que antes. En consecuencia, los gobiernos deben pensar con detenimiento en el modo de encontrar un equilibrio entre la deuda adicional y las inversiones en defensa.

Tampoco está claro cuál será el efecto general de la relajación de las normas del SGP para el mercado europeo de la defensa. Cabe recordar que las normas permiten ampliar la deuda exclusivamente por un tiempo limitado para el gasto nacional en defensa, por lo que se corre el riesgo de que esta medida no haga más que sustentar el gasto nacional sin atender a la dimensión colaborativa a nivel europeo. Aunque, como es natural, los gobiernos deciden cómo invertir los recursos presupuestarios adicionales en defensa, la ausencia de inversiones transfronterizas

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano Policy Paper

entrañaría el riesgo de incrementar la fragmentación del mercado de la defensa de un país a otro. En caso de que las inversiones suplementarias en defensa den pie a una fractura sostenida del mercado a lo largo de las fronteras nacionales, la oportunidad planteada por la colaboración transfronteriza podría quedar en papel mojado. Para España, se trata de un aspecto importante que se debe tener en cuenta. Esta fragmentación reforzada podría conllevar una competitividad muy inferior del sector de la defensa de la UE, excluir a pymes y *start-ups* y contribuir a la creación de cada vez menos “campeones nacionales” que desarrollen su actividad a nivel europeo, eliminando de ese modo la posibilidad de una mayor competencia en el mercado de la defensa

**Figura 2. Comparativa de las prioridades de España y la UE en materia de capacidades**

	Libro Blanco “Preparación 2030” (2025)	Revisión anual coordinada de la UE (2024)	Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de España (2025)	Estrategia Industrial de Defensa de España (2023)
Defensa antiaérea y antimisiles	✓	✓		✓
Sistemas de artillería	✓	✓		✓
Munición y misiles	✓	✓	✓	✓
Drones y sistemas antidrones	✓			✓
Movilidad militar	✓	✓		
IA, tecnología cuántica, ciberdefensa y guerra electrónica	✓	✓	✓	✓
Capacidades estratégicas y protección de infraestructuras críticas	✓	✓		✓
Avión de combate de nueva generación			✓	✓
Combate naval		✓		

Fuente: elaboración propia.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

Sin embargo, incluso en este contexto, España debería plantearse hasta qué punto pueden contribuir sus propias acciones a la fragmentación del mercado europeo, puesto que el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de 2025 afirma que el 89% de todas las inversiones nuevas deberán destinarse a España.<sup>31</sup> Como se aprecia en la Figura 2, también existe la necesidad de que España mantenga su interés y su presencia en toda una serie de ámbitos de capacidad. De lo contrario, se arriesga a quedar excluida de los proyectos europeos, lo que perjudicaría sobremanera al crecimiento de la base industrial y

tecnológica de la defensa en España. Por ejemplo, hay varios motivos por los que España no está aprovechando la financiación de la UE para movilidad militar y se sitúa a la cola de los países que tratan de acceder a 1.690 millones de euros en fondos.<sup>32</sup> No cabe duda de que España debe contar con una estrategia más proactiva que: (1) reúna al sector, a las Fuerzas Armadas y a los centros de investigación bajo un único ecosistema; (2) desarrolle un compromiso plurianual de financiación para garantizar a los productores en el ámbito de la defensa la seguridad y previsibilidad de los fondos; (3) contrate y retenga personas con competencias en ciencia, tecnología y gestión de proyectos; y (4) reestructure los sistemas de gestión y compras para incrementar la escala y las sinergias, además de sacar partido de los programas industriales a nivel de la UE. De ese modo, España estaría mejor posicionada para participar en los proyectos de defensa europeos y, en su caso, liderarlos.

De hecho, la industria española de defensa tiene potencial para efectuar una contribución importante a las prioridades definidas en el Libro Blanco de la UE sobre defensa. España tiene empresas presentes en la producción de municiones de pequeño y mediano calibre, munición de artillería de 155 mm, radares y sistemas de vigilancia aérea, mando y control, misiles, sistemas de artillería, cohetes, obuses autopropulsados, proyectiles de largo alcance, ciberdefensa, vigilancia electrónica, inteligencia de imágenes, comunicaciones seguras, vehículos blindados, drones y tecnologías disruptivas como la IA, la realidad aumentada, la cadena de bloques y la computación cuántica. En numerosas ocasiones, las empresas españolas participan ya en proyectos europeos de colaboración en defensa.

El segundo pilar del Libro Blanco “Preparación 2030” y el mecanismo de préstamo SAFE plantean otra serie de interrogantes. Hasta ahora, el planteamiento de la UE para incentivar la cooperación en defensa (a través del EDF) se había basado en subvenciones, no en préstamos. Los préstamos hay que reembolsarlos y no está claro cuántos Estados miembros se verían atraídos de verdad por unos préstamos respaldados por la Comisión (incluso con un plazo de amortización de 45 años y un periodo de gracia de 10 años), aparte de los que deban hacer frente a costes de préstamo más altos y los que tengan necesidades de inversión en defensa más acuciantes. A día de hoy, impera la incertidumbre sobre si los préstamos por sí solos, sin añadir subvenciones, bastarán para incentivar una mayor inversión en defensa, aunque los intereses bajos durante un periodo de amortización prolongado pueden suponer una fuente importante de ahorro. En cualquier caso, los costes de préstamo varían de un Estado miembro a otro de la UE. A fecha de 29 de abril de

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano Policy Paper**

<sup>32</sup> El primer presupuesto de la UE para movilidad militar incluye una asignación de 1.690 millones de euros dentro del Mecanismo “Conectar Europa” para el marco financiero plurianual (MFP) de 2021-2027. Tribunal de Cuentas Europeo, “Movilidad militar en la UE”, *Informe Especial 04*, pág. 36: [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2025-04/SR-2025-04\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2025-04/SR-2025-04_ES.pdf). Véase también Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CER) (2025), “Rail’s Vital Role in Enabling the Future of EU defence”, Documento de posición, 18/II/2025: [https://www.cer.be/images/publications/positions/250218\\_CER\\_Position\\_Paper\\_Military\\_Mobility.pdf](https://www.cer.be/images/publications/positions/250218_CER_Position_Paper_Military_Mobility.pdf).

2025, la rentabilidad de los bonos a 10 años de la zona euro se sitúa en el 3,06%, mientras que el español está en el 3,16%, lo que quiere decir que, aparte del firme mensaje político que se enviaría en favor de la europeización de la financiación de la defensa, el incentivo para Madrid a la hora de pedir un préstamo al mecanismo SAFE sería nimio si las tasas de interés fuesen el único criterio considerado para la participación. De hecho, la participación de España en el instrumento SAFE debe ajustarse a sus objetivos estratégicos de defensa para desarrollar capacidades fundamentales, incrementar la autonomía tecnológica y fortalecer el sector nacional de la defensa.

Hay que reconocer que, en su condición de instrumento adicional de la UE, SAFE exige llevar a cabo una reflexión en profundidad sobre la gobernanza de las herramientas de la UE en el ámbito de la defensa. Existe el riesgo de complicar las cosas en exceso a la hora de consolidar una relación eficaz y coherente entre el EDF, el EDIP y SAFE, por no hablar de otras iniciativas de la Unión como los proyectos de Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). A España se le presenta aquí la oportunidad de insistir en que se implante una gobernanza más coherente para el establecimiento de prioridades en la UE sobre inversiones y capacidades en materia de defensa. De ese modo, el país podría tener una mayor incidencia en la política industrial de defensa de la UE, si bien haría falta contar con un seguimiento activo de la evolución normativa desde Bruselas y garantizar la capacidad de influencia de España en las instituciones clave de la Unión. Es más, para que España tenga más peso en los procesos de toma de decisiones en Bruselas, debe implicarse en los proyectos a nivel europeo y dejar claro cuáles son los proyectos en concreto en los que quiere participar. Por ejemplo, a excepción de la empresa Rheinmetall Expal Munitions S.A.U., alemana, pero con sede en Madrid, España no ha participado en el mecanismo ASAP.<sup>33</sup> El país deberá comunicar con claridad de qué forma se implicará en los principales proyectos europeos de defensa en los meses venideros.

En lo que respecta al papel del capital privado en defensa, a España le interesa ayudar a desbloquear inversiones en innovación, *start-ups* y pymes en ese ámbito. Se trata de las partes interesadas que más capital inicial necesitan, pero sigue sin haber una cultura de inversión en defensa en Europa. Los inversores aún se muestran cautos cuando se trata de invertir en defensa debido a los criterios de compromiso social, ambiental y de buen gobierno (ESG). Sin embargo, dejando aparte de esos criterios, los indicios apuntan a un aumento en el número de fondos de capital riesgo y fondos para empresas emergentes en Europa. En algunos casos, hay fondos de pensiones que han empezado a invertir en el sector de la defensa. Ahora bien, una fuente de preocupación general

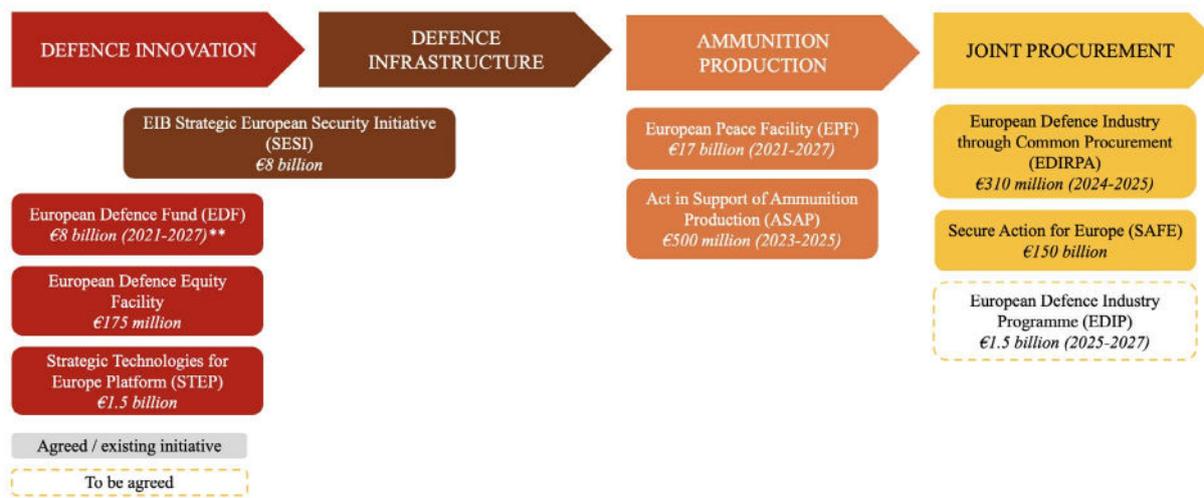
El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano  
Policy Paper

33 Comisión Europea (2024), "ASAP Results: Boosting Ammunition Production": [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/b694b109-fa2c-493e-bf1e-87768ae6469e\\_en?filename=ASAP%20factsheet.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/b694b109-fa2c-493e-bf1e-87768ae6469e_en?filename=ASAP%20factsheet.pdf). España también participó en el EDIRPA a través del proyecto conjunto de adquisición del sistema de defensa aérea Mistral 3, junto con otros ocho Estados miembros de la UE. Véase: <https://www.mbda-systems.com/mistral-3-project-receive-eu60-million-european-union>.

es que las instituciones y los gobiernos europeos carecen de planes de negocio coherentes a los que recurrir para las inversiones en defensa. Por ejemplo, hay dudas sobre si los gobiernos están invirtiendo en defensa solamente a corto plazo (menos de cinco años) o a largo plazo (más de 10 años). Contar con planes de negocio para la defensa a largo plazo serviría de estímulo para el sector, aportaría previsibilidad y atraería inversiones con un horizonte más a la larga.

Figura 3. Panorama de las herramientas industriales de defensa de la UE



Fuente: elaboración propia.

Garantizar que el BEI siga modificando sus estatutos para poder conceder préstamos destinados a todos los ámbitos de la defensa contribuiría en gran medida a disipar las dudas entre la comunidad de inversores y facilitaría que los bancos locales y regionales invirtiesen más en las iniciativas de defensa. Aquí también es esencial que los gobiernos contraigan compromisos claros y plurianuales, puesto que las empresas de defensa, y en especial las que desarrollan tecnologías complejas o mantienen en funcionamiento líneas de producción especializadas, dependen de un flujo estable y previsible de pedidos públicos para justificar sus inversiones a largo plazo. Cuando los ciclos de adquisición pública son erráticos o están sujetos a retrasos políticos frecuentes, las empresas se ven obligadas a desarrollar su actividad pedido a pedido, por lo que se pone freno a los gastos de capital, se ralentiza la innovación y, en algunos casos, se abandonan por completo los ámbitos de las capacidades fundamentales.

Por último, el futuro EDIP se antoja muy prometedor para que España cumpla con sus objetivos de estimular la industria nacional de defensa y participar en iniciativas colaborativas europeas para la cooperación en defensa. No obstante, ahora mismo sigue sin estar claro qué porcentaje de la inversión del presupuesto de la UE se dedicará al EDIP. Una cantidad baja acabaría haciendo mella en las iniciativas de defensa de la UE y no transmitiría un mensaje político positivo en el contexto geopolítico al que

El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?

Elcano Policy Paper

se enfrenta Europa. Lo que hace falta hoy es escala y masa crítica, puesto que un EDIP potente con una asignación de varios miles de millones de euros podría servir de pistoletazo de salida para una buena dinámica en el mercado europeo de la defensa para la producción y adquisición de sistemas de armamento, equipos y tecnología de fabricación europea. Para España, tener a su disposición un mecanismo cuantioso de financiación para la defensa basado en subvenciones resulta más atractivo que acceder a un mecanismo de concesión de préstamos por muchos motivos. En parte, por eso ha pedido el gobierno español actual un incremento del MFP después de 2027, sobre todo para que la defensa –pese a ser crítica en la actualidad– no quite protagonismo a otras prioridades importantes.

En cualquier caso, también hace falta que España estimule con firmeza la inversión pública y privada en el sector de la defensa. Madrid está contribuyendo activamente a aumentar el protagonismo del BEI en la defensa europea y el gobierno español firmó una carta el 30 de enero de 2025 junto a otros 18 Estados miembros para exigir cambios en el Banco. El acceso a la financiación es una cuestión importante para las pymes españolas, puesto que siguen padeciendo la falta de acceso a la financiación y la inversión. Uno de los cálculos efectuados apunta a que, en los últimos 20 años, no se ha asignado a defensa más del 0,1% de la deuda pública para la fabricación de armamento o municiones.<sup>34</sup> El BEI ya ha modificado su política de préstamo para cuestiones de seguridad y defensa, sin dejar de preservar la financiación efectiva para las demás prioridades estratégicas del Banco.<sup>35</sup> Las decisiones recientes adoptadas por el BEI, Euronext y la Comisión Europea representan un cambio estratégico encaminado a mejorar el acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas en el sector de la defensa y el sector aeroespacial.<sup>36</sup> España debería seguir el ejemplo de los cambios introducidos a nivel europeo para facilitar el acceso a financiación nacional pública y privada para su sector industrial, sobre todo para las pymes que no cuenten con un acceso similar al mercado ni disponen de medidas ESG.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

34 “Santander’s Botin wants EU to let banks use buffers for defence investment”, *Reuters*, 27/III/2025: <https://www.reuters.com/business/finance/santanders-botin-wants-eu-let-banks-use-buffers-defence-investment-2025-03-27/>.

35 “Joint Letter on the European Investment Bank”, 30/I/2025: <https://www.netherlandsandyou.nl/documents/d/pr-eu-brussels/eib-letter-january-2025-1-pdf?download=true>.

36 Cohen, C. (2025). “Commission to boost investments into high-tech defence startups under new strategy”, *Euractiv*, 14/V/2025; *Euronext*; Press Released, 6/V/2025.

# Conclusiones: implicaciones para España

Lo que muestra nuestro análisis es que el gobierno y el sector español de la defensa deben ponderar con detenimiento las propuestas del Libro Blanco “Preparación 2030” con la vista puesta en las prioridades de capacidad, estratégicas, industriales y tecnológicas de España. Debe hacerse una reflexión sobre la mejor manera de organizar la participación de España en las iniciativas europeas de cooperación en defensa, sobre todo a la luz de las turbulencias actuales y futuras en las relaciones transatlánticas. En general, España debe asegurar su preparación para implicarse en todos los grandes proyectos colectivos de defensa que se promocionen a nivel de la UE, así como para desarrollar su propia capacidad técnica y de gestión a nivel nacional con el fin de dirigir proyectos financiados por la Unión y participar en ellos. Sin un esfuerzo nacional concertado, España corre el riesgo de verse excluida de los grandes proyectos de la UE en el futuro en el ámbito de la defensa. Quedarse al margen de estas iniciativas haría mella en las oportunidades industriales de España y en su papel como impulsora de la defensa europea, de modo que pasaría a ser un país “receptor” de tecnologías de defensa en vez de ser su “propietario”. La participación de España en las iniciativas industriales de defensa de la UE no se puede calcular únicamente en términos económicos –por muy fundamentales que sean–, sino que también hay que plantearse el grado de conformidad de las iniciativas propuestas con las prioridades estratégicas de España.

A corto plazo, España tendrá que reponer existencias tras haber suministrado material al esfuerzo bélico de Ucrania. Para esta época de posible guerra de alta intensidad y de exigencias a los países europeos para que contribuyan en mayor medida a la defensa convencional en el marco de la OTAN, España deberá pensar también en adquirir reservas de municiones y misiles que vayan más allá de la mera reposición de existencias. Por el momento, no se cuenta con una estrategia coherente para invertir en sistemas de artillería o sistemas de misiles de largo alcance, si bien España está modernizando sus capacidades NASAMS, Patriot y su parque de vehículos blindados. Con un enfoque más ambicioso, el país podría convertirse en un polo de fabricación de defensa antiaérea y antimisiles y podría servir de centro de reparación, mantenimiento y reacondicionamiento para interceptores móviles tipo Patriot. En cualquier caso, para cumplir esos objetivos, España

El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?

Elcano  
Policy Paper

tendrá que explicar de qué modo pretende contribuir en concreto a las siete prioridades en materia de capacidad descritas en el Libro Blanco “Preparación 2030” de la UE, habida cuenta de que su propio plan de 2025 no está armonizado al cien por cien con esas prioridades. En realidad, lo que se echa en falta en la actualidad es una estrategia general para la participación de España en los proyectos estrella europeos en el ámbito de la defensa.

A medio y largo plazo, el país seguirá desarrollando sus capacidades en materia de drones a través de los programas Eurodrone y SIRTAP, cuya puesta en marcha está prevista para 2030. Por lo que respecta a las tecnologías nuevas y disruptivas, el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de 2025 únicamente hace referencia a la modernización de las capacidades de defensa, no a su expansión. Además, cuando menciona las tecnologías disruptivas, lo hace solamente desde el prisma de la seguridad y las capacidades de doble uso. Sin embargo, España también debe plantearse la modernización de sus fuerzas armadas incorporando capacidades de IA y guerra electrónica. Empresas españolas como Indra se encuentran bien posicionadas para llevar la voz cantante en esos temas, y varias de ellas ya están participando en el EDF y en sus proyectos de innovación en defensa. En particular, España ya está desempeñando un papel importante en el desarrollo de capacidades estratégicas críticas como el proyecto OPTIMAS, financiado por el EDF, sobre comunicaciones seguras avanzadas por láser, y SpainSat NG también está contribuyendo a la iniciativa de la red de comunicaciones espaciales IRIS<sub>2</sub> con especial atención a las aplicaciones militares. Dicho lo cual, a España le interesa también desarrollar sus capacidades en materia de ciberdefensa.

Por lo que respecta a la innovación en defensa y las tecnologías de doble uso, el Libro Blanco “Preparación 2030” recalca que la innovación es fundamental para la superioridad en defensa y la competitividad industrial, y España debería explicitar cuál es su posición ante estas iniciativas. La Comisión está pidiendo un mecanismo abierto de innovación, sinergias entre el sector civil y el militar e inversiones en tecnologías de doble uso. Por lo general, las pymes, las universidades, las empresas emergentes y los centros de investigación se han topado con escollos difíciles de salvar a la hora de trasladar las innovaciones civiles a la base industrial y tecnológica de la defensa española.<sup>37</sup> Por este motivo, y como consecuencia de los riesgos para la reputación a los que se ha enfrentado hasta ahora el sector de la defensa, las agrupaciones regionales de desarrollo se han mostrado reacias a incorporar tecnologías de defensa y de doble uso en sus ecosistemas de innovación. En consecuencia, otros centros regionales en Europa han logrado acceder a financiación europea procedente, por ejemplo, de los fondos de cohesión y los programas marco de seguridad.

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

**Elcano  
Policy Paper**

<sup>37</sup> Arteaga, F. (2021). “Tecnología y autonomía estratégica en la Defensa española”, Elcano Policy Paper, octubre de 2021.

Los centros regionales españoles se han sumado de forma paulatina a la Red Europea de Regiones por la Defensa (ENDR), y tanto la Estrategia Industrial de Defensa de España de 2023 como el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de 2025<sup>38</sup> reconocen la necesidad de colaborar con el ecosistema de innovación civil, estimular la creación de centros y corredores tecnológicos regionales y promover las tecnologías de doble uso. Sin embargo, la base industrial y tecnológica de defensa de España debe encontrar el modo de pasar de una cultura de innovación dividida en compartimentos estancos a una cultura abierta de la innovación basada en un enfoque que engloba a toda la sociedad, además de reducir la brecha de competitividad con los ecosistemas de innovación europeos. Sin contar con un ecosistema de innovación inclusivo a nivel nacional, a España le costará incorporarse a las iniciativas europeas, por lo que los innovadores nacionales podrían quitar la vista del ecosistema nacional o regional y decantarse por otras opciones en Europa.

En lo que atañe al desarrollo y las adquisiciones en el ámbito de la defensa, el Libro Blanco “Preparación 2030” proporciona flexibilidad en el marco de gobernanza para cada capacidad, lo que de por sí resulta positivo porque España participa en varias organizaciones intergubernamentales (EDA, OTAN, OCCAR). No obstante, las expectativas en torno a los nuevos procedimientos, incentivos y asociaciones podrían modificar estas prioridades. En consonancia, la base industrial y tecnológica de la defensa y el Ministerio de Defensa de España deben ponerse de acuerdo en lo tocante a la necesidad de llevar a cabo un examen completo del régimen nacional de adquisiciones. La Comisión Europea pondrá en marcha un diálogo con la EDTIB antes de proponer el paquete “ómnibus” de simplificación en materia de defensa para junio de 2025. La base industrial y tecnológica de defensa de España debe sumarse a ese diálogo comunitario y, al mismo tiempo, proponer un debate nacional para decidir medidas posibles destinadas a simplificar la legislación y reducir la burocracia en el país. Sin un régimen racional y armonizado en materia de defensa en la UE, será difícil garantizar la competitividad del sector europeo de la defensa.

No obstante, esa circunstancia supone un reto para España: si se distancia de su protagonismo en los nuevos instrumentos de la UE, su industria podría verse en desventaja frente al resto de Estados miembros de la Unión. Por lo tanto, pese a que la base industrial y tecnológica de la defensa de España se beneficiaría de contar con un enfoque de preferencia nacional a corto plazo,<sup>39</sup> ese planteamiento podría resultar contraproducente a la larga. En cambio, la consolidación de una “preferencia europea” basada en las iniciativas de la UE podría poner en peligro la contribución de la base industrial y tecnológica de defensa de España a las cadenas de suministro europeas en el ámbito de la

**El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?**

38 *Op. cit.* “Estrategia Industrial de Defensa 2023”.

39 Cabe destacar que el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa de España de 2025 no prioriza las adquisiciones conjuntas o cooperativas: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

## Conclusiones

defensa. Como mención aparte, cabe decir que esa es una razón más para invertir en los proyectos europeos de interés común en el ámbito de la defensa, porque España ya se ha beneficiado de la participación en proyectos importantes de interés común europeo (DPCEIs) en el ámbito civil a través de la I+D conjunta. Otro de los retos será buscar socios y asociaciones industriales fuera de la UE, tal y como se recomienda en el Libro Blanco “Preparación 2030”. Cualquier política de mercado debe estar impulsada por las asociaciones estratégicas a largo plazo y no por las exportaciones a corto plazo, y España deberá consolidar las alianzas existentes y explorar algunas nuevas entre países que le sean afines.

El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?

Elcano  
Policy Paper

# Autores

**Félix Arteaga**, investigador principal, Real Instituto Elcano

**Daniel Fiott**, investigador sénior no residente, Real Instituto Elcano

**Luis Simón**, director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e investigador principal

## Cita recomendada

Arteaga, F., Fiott D. y L. Simón (2025), “El dilema de la defensa: ¿puede España capitalizar la revitalización de la defensa europea?”, Real Instituto Elcano.

El dilema de  
la defensa:  
¿puede España  
capitalizar la  
revitalización  
de la defensa  
europea?

Elcano  
Policy Paper





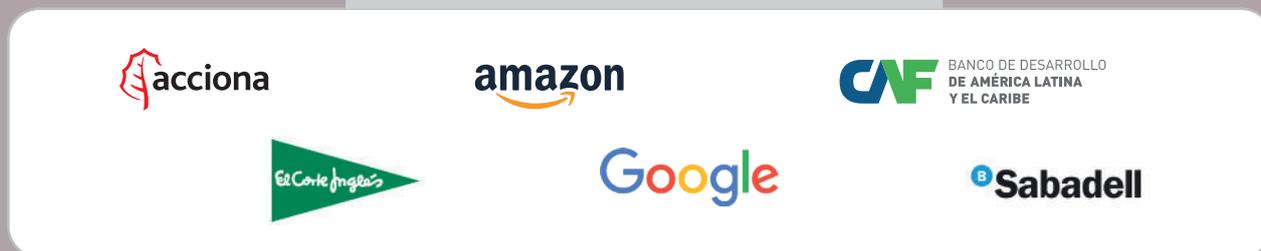


# Patronato

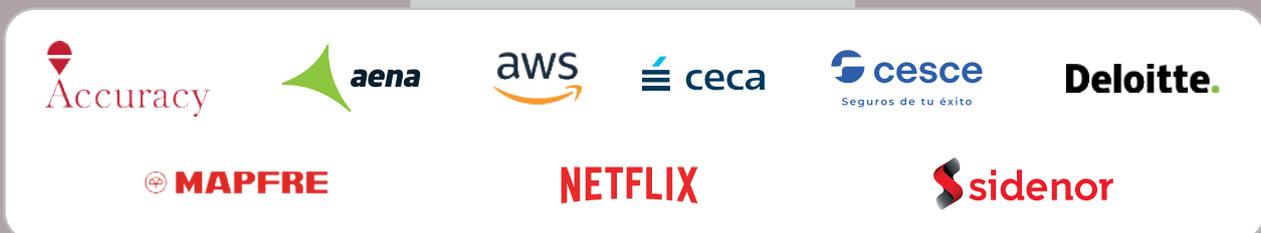
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA



## Socios protectores



## Socios colaboradores



Real Instituto Elcano  
Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

