

El gasto público en defensa, orden público y seguridad en España y en la Unión Europea

Artículo 05
01/08/2024

<https://doi.org/10.53479/37332>

Motivación

El objetivo de este artículo es proporcionar una panorámica sobre el gasto público en seguridad —que engloba defensa, orden público y seguridad— en la Unión Europea (UE) y en España y discutir algunas propuestas sobre la provisión y la financiación conjuntas y coordinadas de este bien público europeo.

Ideas principales

- El actual entorno de tensión geopolítica global está actuando de catalizador para reforzar la política de seguridad de la UE y fomentar su autonomía estratégica. Atender las demandas de un mayor gasto en seguridad supone una presión adicional sobre las finanzas públicas, en un contexto de elevados niveles de déficit y deuda públicos.
- El nivel de gasto público en seguridad en la UE y en España, que alcanzó en ambos casos el 3 % del PIB en 2022, es inferior al observado en otras potencias mundiales, mientras que su composición, en relación con estas últimas, presenta una asignación de recursos mayor hacia el gasto en personal y menor hacia actividades de investigación y desarrollo.
- Una reasignación del gasto en esa dirección podría generar ganancias en términos de eficiencia económica. Además, dada la consideración de la seguridad como un bien público europeo, se podrían obtener beneficios adicionales mediante una provisión y una financiación comunes y coordinadas de este.

Palabras clave

Gasto en seguridad y defensa, base de datos COFOG, presupuesto de la UE, bien público de la UE.

Códigos JEL

E62, H56, H77, H87.

Artículo elaborado por:

Fernando López Vicente
Dpto. de Economía Internacional y Área
del Euro. Banco de España

Marta Rodríguez Vives
Banco Central Europeo

Juan Rojas
Dpto. de Análisis de la Situación Económica
Banco de España

Introducción

El actual contexto de tensión geopolítica global está poniendo en evidencia los retos y riesgos relacionados con la seguridad nacional. En particular, las nuevas dimensiones que están adquiriendo las amenazas sobre ella (como el cibercrimen, el terrorismo y el crimen organizado) hacen que la delimitación entre seguridad interna y externa sea cada vez más difusa. Así, las instituciones europeas, en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (UE) de 2020, ya reconocen de manera explícita la necesidad de considerar ambos conceptos de manera conjunta a la hora de diseñar una respuesta coordinada entre los países miembros para abordar este reto¹.

Por otra parte, la invasión rusa de Ucrania también ha provocado un cambio de paradigma en la política de la UE en materia de seguridad y defensa, materializado en la aprobación, en 2022, de la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*)², que pretende reducir las brechas en capacidad con otras potencias y fortalecer la cooperación y la autonomía estratégica de la Unión en el horizonte de 2030. Entre sus objetivos concretos incluye la mejora y el incremento del gasto en defensa, reduciendo el déficit detectado en el volumen de inversión y en la calidad de los sistemas de defensa, así como el refuerzo de la capacidad productiva y la base tecnológica de la industria de seguridad europea, que opera en un mercado fragmentado donde las empresas mantienen fuertes vínculos con los Gobiernos nacionales y existe dependencia exterior en materiales y equipos críticos³.

La implementación de esta estrategia ha provocado que tanto los países miembros de la UE como la Comisión Europea estén dando una mayor prevalencia al gasto en defensa⁴, compatible con el cumplimiento, por parte de aquellos países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del compromiso político alcanzado en 2014 por dicha organización para que los presupuestos de defensa nacionales alcancen, al menos, el 2 % del PIB en el año 2024⁵. Asimismo, según diferentes encuestas, están aumentando las preferencias de los ciudadanos por una mayor cooperación europea en esta materia, incluidos la compra de material militar y el refuerzo de la capacidad productiva de equipo militar, así como por un mayor gasto en defensa⁶.

1 En 2020, la UE aprobó una nueva [Estrategia de Seguridad de la Unión](#) para el período 2020-2025, en la que se reconoce que la seguridad es un concepto horizontal con múltiples vertientes, que abarcan aspectos de seguridad tanto interna como externa.

2 Consejo de la Unión Europea (2022).

3 Comisión Europea (2022).

4 Agencia Europea de Defensa (2023).

5 La OTAN estima que dieciséis países miembros (que forman parte de la UE) cumplirán dicho compromiso en 2024, frente a los ocho que superaron ese umbral en 2021, tras un incremento medio de su gasto en defensa en términos de PIB de 0,3 puntos porcentuales (pp) desde dicho año. España, que habría aumentado su gasto en defensa en 2 pp en dicho período, todavía se encontraría en 2024 en torno a 0,7 pp por debajo del umbral del 2 %. Este compromiso trata de corregir los efectos de los llamados «dividendos de la paz» tras la desaparición de la Unión Soviética (término acuñado en la literatura para hacer referencia al coste de oportunidad que suponía mantener elevados presupuestos militares durante la guerra fría) y de la crisis financiera de 2008, que produjeron una reducción generalizada del gasto en defensa de los países occidentales y su sustitución por otras partidas de gasto consideradas prioritarias. El compromiso también incluye que el 20 % de ese gasto se destine al desarrollo y la innovación de equipos militares y la adquisición de capacidades consideradas críticas. Para más información, véanse Ministerio de Defensa (2014) y Organización del Tratado del Atlántico Norte (2024).

6 Unión Europea (2023, 2024).

No obstante, la implementación de estas iniciativas y compromisos supone una presión adicional para las finanzas públicas de los países miembros de la UE, en un contexto en el que los niveles de déficit y de deuda públicos son superiores a los registrados antes de la pandemia⁷. Tan solo el cumplimiento de los compromisos con la OTAN supondría, en términos de PIB, para el conjunto de la UE, mantener anualmente un gasto en defensa cerca de 0,7 pp superior al observado en la década previa, y 0,9 pp mayor, aproximadamente, en el caso de España. Adicionalmente, la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales europeas implicará que los países más endeudados tengan que implementar procesos de consolidación presupuestaria, que pueden limitar el margen de maniobra para abordar estas nuevas necesidades de gasto.

Por otra parte, numerosos estudios y analistas señalan las carencias de la UE en materia de defensa y seguridad⁸. Estas carencias se deberían, en parte, a la falta de una acción cooperativa a escala europea, incluida la financiación conjunta de unos bienes públicos que exceden la perspectiva nacional y para los que habría que plantear un debate exhaustivo que incluya la necesidad, racionalidad, eficiencia y eficacia no solo de su financiación, sino también de su provisión coordinada a escala europea.

En este contexto, el objetivo de este artículo es triple. En primer lugar, proporcionar una panorámica sobre el nivel y la composición del gasto público en defensa, orden público y seguridad en la UE y en España, incluyendo una comparativa con los principales actores internacionales. En segundo lugar, presentar las perspectivas y los retos del gasto en seguridad en la UE, en el marco de las diferentes estrategias europeas dirigidas a aumentar y mejorar el gasto en seguridad. Finalmente, analizar algunas propuestas sobre la necesidad, eficiencia y eficacia de la provisión y la financiación conjuntas de este bien público europeo, incluido el potencial impacto que una reasignación de recursos entre componentes de gasto podría tener a la hora de mejorar su eficiencia.

Análisis del gasto público en seguridad

En el contexto de este artículo, el gasto público en seguridad se define como el gasto público agregado en defensa y en orden público y seguridad según la contabilidad nacional de un país. Para analizar el gasto público en seguridad utilizamos la base de datos COFOG⁹, cuyos datos más actualizados corresponden a 2022 y que es la única fuente que permite una clasificación armonizada y diferenciada del gasto en defensa (categoría 02) y en orden público y seguridad

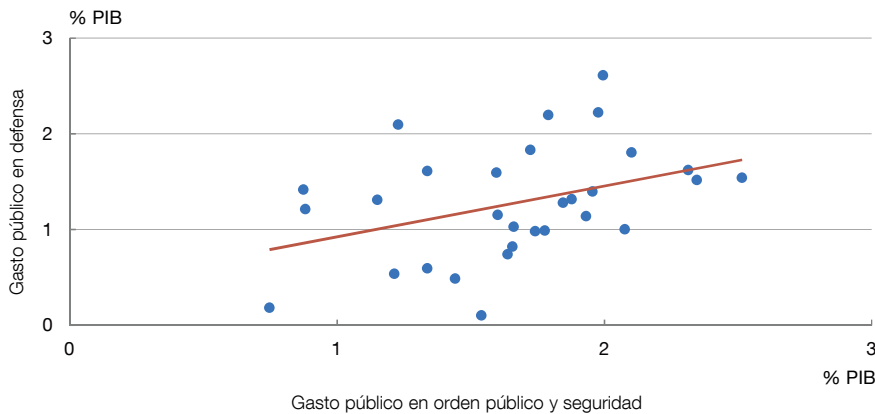
7 Adicionalmente, la implementación de esta estrategia supone un desafío para la propia capacidad de atender, por parte de la industria europea de defensa y seguridad, el fuerte aumento de demanda previsto, en términos de capital tanto físico como humano.

8 Véanse, por ejemplo, International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy (2023), Comisión Europea (2022), Bergmann, Morcos, Wall y Monaghan (2022) y Scazzieri (2023).

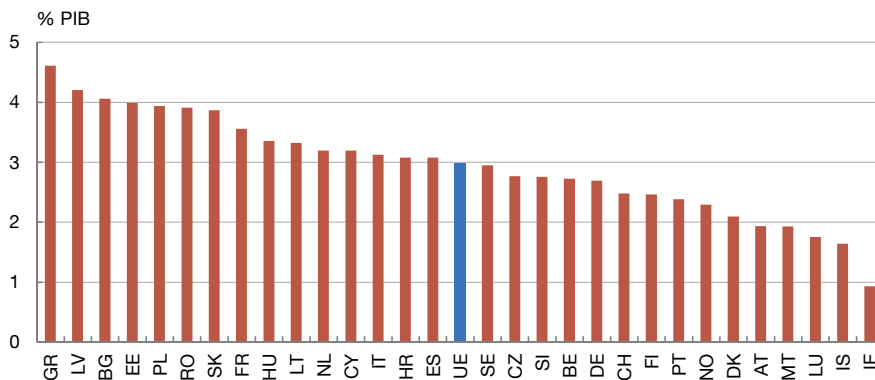
9 COFOG son las siglas inglesas de Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas, que está construida de acuerdo con la metodología de Naciones Unidas. En esta base de datos, el gasto público se clasifica según los criterios de contabilidad nacional (SNA 2008) en diez categorías, dependiendo de su finalidad económica. Es importante señalar que, en el caso del gasto en defensa, numerosos estudios utilizan otras bases de datos, como la del Stockholm International Peace Research Institute, con la que la COFOG mantiene diferencias metodológicas que pueden dar lugar a discrepancias en las estimaciones del gasto en defensa.

Panorama del gasto en seguridad en Europa

1.a Relación entre el gasto en defensa y en orden público y seguridad en Europa (2022)



1.b Gasto público en seguridad en Europa (2022)



FUENTE: Eurostat.

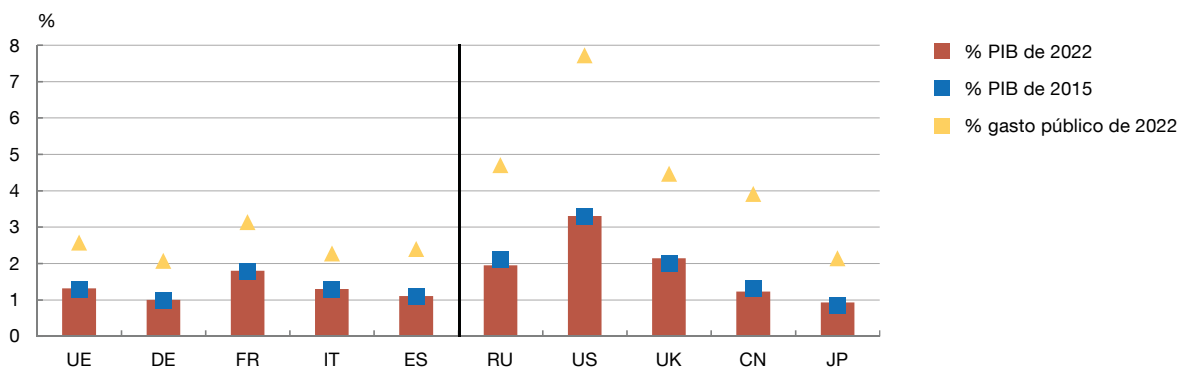


(categoría 03). Es importante destacar que, a escala internacional, se observa una correlación positiva entre estos dos componentes de gasto, de tal manera que aquellos países que gastan más recursos (en porcentaje del PIB) en defensa también tienden a dedicar más recursos a la seguridad interna (véase gráfico 1.a), lo que podría reflejar, entre otros factores, la cada vez más difusa frontera entre la dimensión interna y la externa de la seguridad nacional. Por otro lado, en 2022 estas dos categorías representaban, aproximadamente, un 6 % del gasto público agregado en la UE, equivalente al 3 % del PIB (véase gráfico 1.b), aunque el nivel de heterogeneidad entre países es elevado. En el caso de España, esta categoría de gasto se encuentra en un nivel similar al de la media europea.

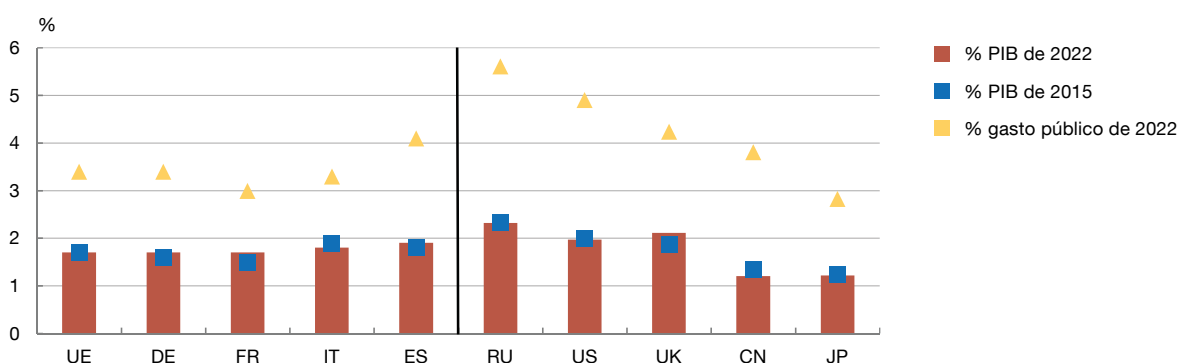
Por componentes, el gasto en defensa ascendió en 2022 al 2,6 % del gasto público total en la UE (véase gráfico 2.a), lo que representa el 1,3 % del PIB. Entre los principales países de la UE, España y Alemania se encontrarían en el rango inferior, con valores próximos al 1 % del PIB, frente al 1,8 % de Francia. En comparación con otras potencias, el gasto europeo promedio es

Gasto en seguridad, por componentes

2.a Gasto en defensa (a)



2.b Gasto en orden público y seguridad (a)



FUENTES: Eurostat, FMI y OCDE.

a Los últimos datos disponibles de Rusia y Estados Unidos corresponden a 2020 y 2021, respectivamente.



muy inferior al de Estados Unidos (3,3 % del PIB), Reino Unido (2,1 %) y Rusia (2 %), y está más en línea con el de China y Japón.

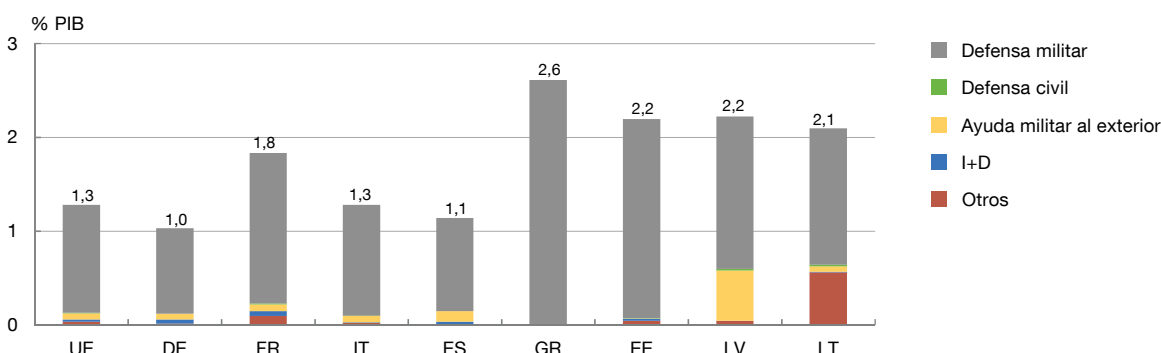
En cuanto al gasto en orden público y seguridad, en la UE es ligeramente superior al de defensa (véase gráfico 2.b), ascendiendo al 3,4 % del gasto público total o al 1,7 % del PIB (1,9 % del PIB en España) y exhibiendo una heterogeneidad por países menor que en el caso del gasto en defensa. Por lo que respecta a otros actores internacionales, los valores del gasto en orden público y seguridad se sitúan en torno al 2 % en el Reino Unido y Estados Unidos, mientras que alcanza el 2,3 % en Rusia. En China y Japón se sitúa en torno al 1,2 % del PIB.

Atendiendo a una clasificación funcional del gasto, la principal partida del gasto en defensa en España y en el conjunto de la UE se corresponde con el gasto militar (véase gráfico 3.a), que representa el 1 % y el 1,2 % del PIB, respectivamente. Además, varios países de la UE, como Grecia y los países bálticos, tienen un gasto militar muy superior al de la media. Es destacable que el gasto de defensa en investigación y desarrollo (I+D) es prácticamente nulo en la mayor

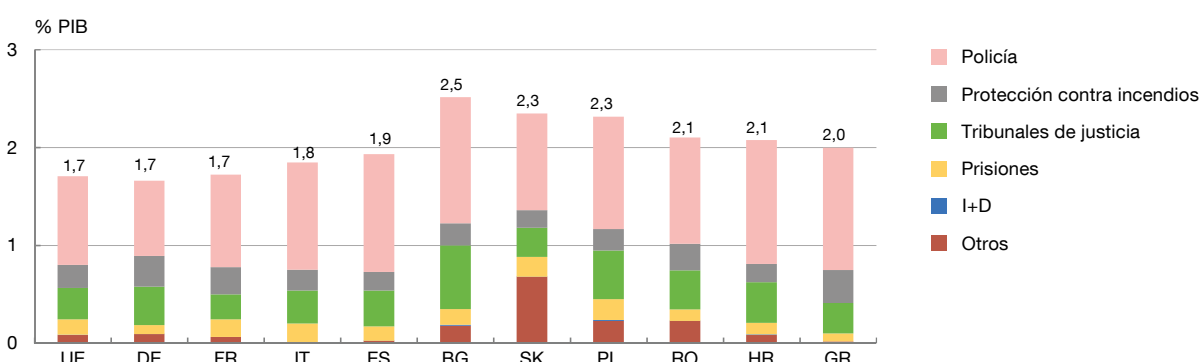
Gráfico 3

Gasto en seguridad, por funciones

3.a Desglose del gasto en defensa (2022)



3.b Desglose del gasto en orden público y seguridad (2022)



FUENTE: Eurostat.

NOTA: La muestra de países elegida se compone de la UE, las cuatro mayores economías de la zona del euro y los países de la UE con mayor gasto en porcentaje de PIB en defensa y seguridad, respectivamente.



parte de los países de la UE, con la excepción de Francia, donde asciende al 0,1 % del PIB, si bien muy alejado del 0,4 % del PIB observado en Estados Unidos¹⁰.

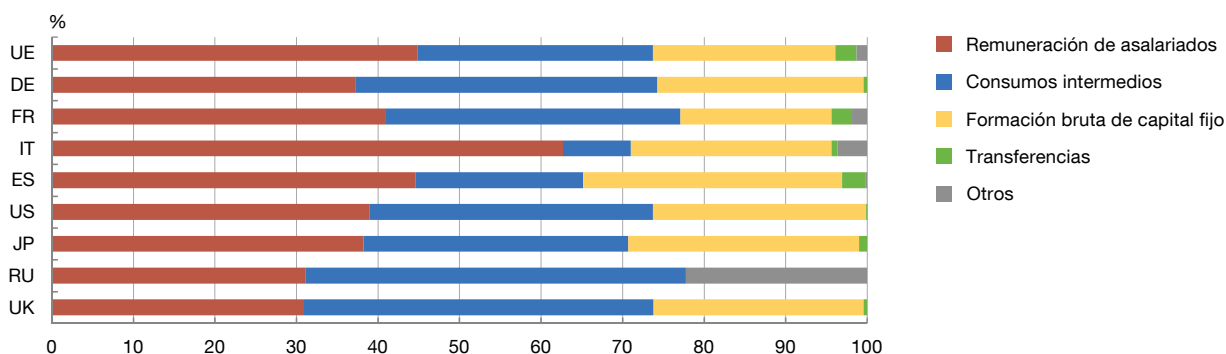
Respecto al gasto en orden público y seguridad (véase gráfico 3.b), se dirige principalmente al gasto en policía (0,9 % del PIB en la UE y 1,2 % en España), seguido del gasto en tribunales de justicia (0,3 % del PIB en la UE y 0,4 % en España), mientras que el gasto en I+D es nulo.

Atendiendo a una clasificación por categorías de gasto, tanto en defensa como en orden público y seguridad, los mayores recursos en la UE se destinan a la remuneración de asalariados, especialmente en el caso del gasto en orden público y seguridad, seguido del consumo público intermedio y la inversión, especialmente en el caso del gasto en defensa (véase gráfico 4). En España, el comportamiento es similar al del conjunto de la UE. El Reino Unido es el país que, en esta comparativa, destina menos recursos a los gastos en personal, en favor del consumo intermedio y la inversión, tanto en defensa como en orden público y seguridad.

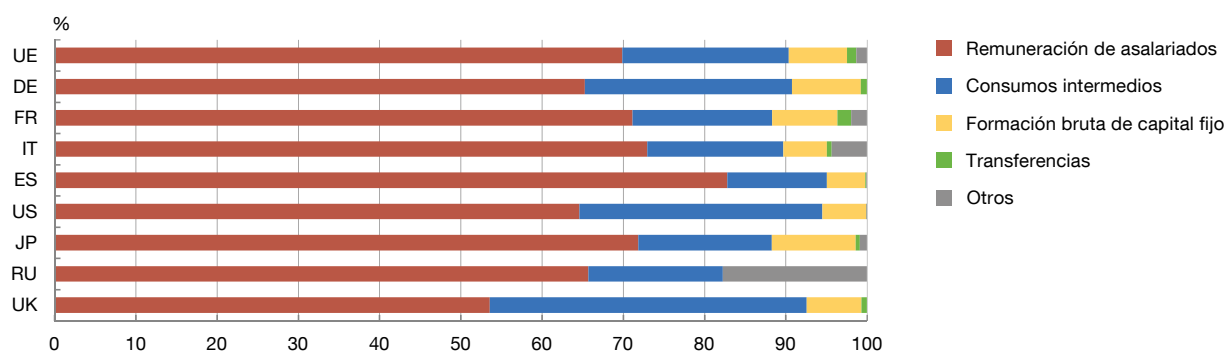
¹⁰ Existen ciertas limitaciones en la publicación de los gastos de defensa en I+D a escala internacional, lo que restringe la comparativa entre países. En este sentido, los datos disponibles más actualizados se refieren a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Clasificación del gasto en seguridad, por categorías de gasto

4.a Gasto público en defensa según partida económica de destino (a)



4.b Gasto público en orden público y seguridad según partida económica de destino (a)



FUENTE: Banco de España a partir de datos de Eurostat, FMI y OCDE.

a Los datos del gráfico corresponden a 2022, excepto los de Rusia, Estados Unidos y Reino Unido, que se refieren a 2019, 2020 y 2021, respectivamente. «Transferencias» incluye transferencias de capital y otras transferencias corrientes. «Otros» se refiere al resto de las categorías contables, y en el caso de Rusia incluye también inversión y transferencias.

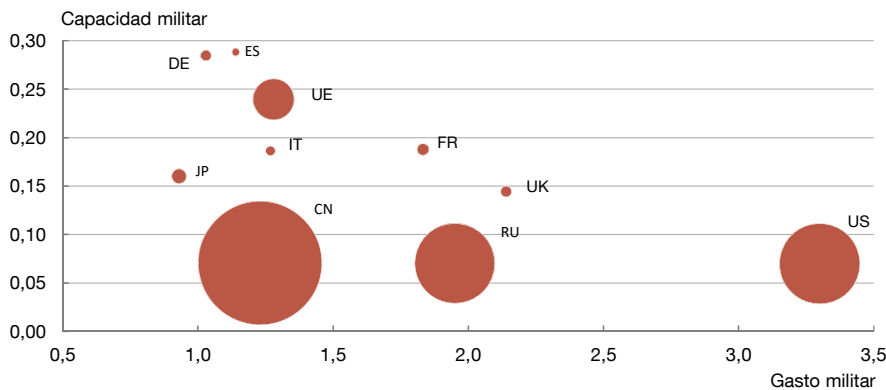


Por último, es importante analizar la relación entre el gasto en defensa y la capacidad militar de un país. La capacidad militar es un concepto multidimensional¹¹ relacionado, en parte, con la composición del gasto militar, la capacidad de financiarlo o la autonomía estratégica. En concreto, incluye elementos como la suma de efectivos, el equipamiento militar, la disponibilidad de materias primas e infraestructuras, la capacidad de la industria local de armamento, así como factores geográficos y financieros, entre otros. En este sentido, se observa que el nivel del gasto en defensa en la UE —y en ciertos países europeos, como España— es relativamente comparable, en términos de PIB, al de China y Japón, mientras que la capacidad militar dista mucho de la existente en estos países (véase gráfico 5, donde niveles más bajos en el eje vertical indican mayor capacidad militar). Por otro lado, destaca la magnitud del gasto militar en Estados Unidos, país que dispondría de la mayor capacidad operativa militar del mundo, si bien esta se situaría solo ligeramente por encima de la de Rusia y China. Esta diferencia relativa entre gasto y

11 El indicador más utilizado para medirla es el elaborado por el sitio web sobre estadísticas militares [Global Firepower](#).

Capacidad militar, gasto militar en defensa y personal militar (a)

5.a Comparación internacional entre capacidad militar y gasto en defensa



FUENTES: *Ranking* de Global Firepower, Eurostat, FMI y OCDE.

a Los datos de gasto militar (COFOG) son de 2022, excepto en los casos de Rusia y Estados Unidos, que corresponden a 2020 y 2021, respectivamente. El tamaño de las burbujas indica el tamaño del personal militar en activo. El eje de abscisas indica el gasto militar en porcentaje del PIB. El eje de ordenadas indica la capacidad militar según el *PowerIndex*, siendo los valores cercanos a 0 los que corresponden a una mayor capacidad. En el caso de la capacidad militar de la UE, se ha aproximado como una media ponderada de Italia (0,1863), Francia (0,1878), Alemania (0,2847) y España (0,2882). Las mayores economías europeas se encuentran en el top 20 del *ranking* mundial. El resto de los países de la UE poseen una capacidad militar inferior.



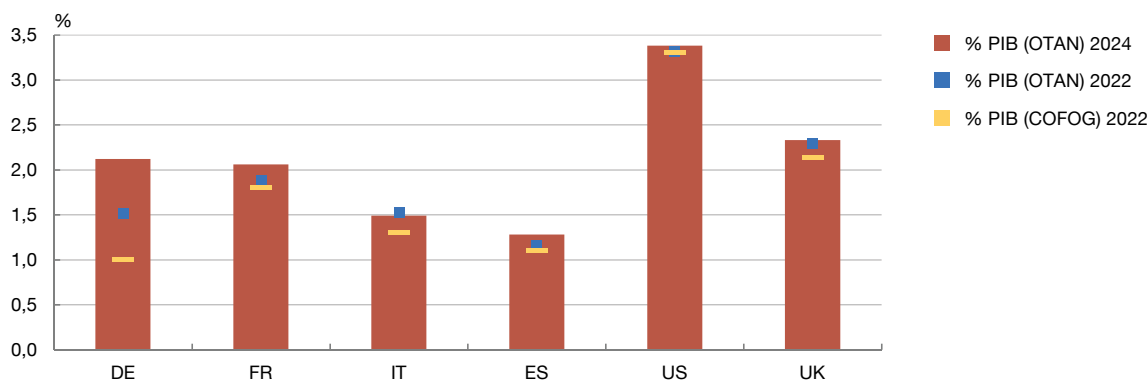
capacidad militar podría reflejar, al menos en parte, algunas de las brechas apuntadas en la Brújula Estratégica europea (en materia de poder operativo, nivel de inversión y capacidad productiva y tecnológica de la industria) e indicar la necesidad de mejorar no solo la composición y eficiencia del gasto en defensa, sino también la coordinación y cooperación entre los países de la UE¹².

Como se ha señalado, el actual contexto geopolítico ha inclinado las preferencias de los Gobiernos y de los ciudadanos europeos hacia el refuerzo de la autonomía estratégica de la UE en materia de seguridad y defensa. Desde la aprobación de las nuevas estrategias europeas en esta materia, estas tendencias se han intensificado. En el caso concreto de la defensa, ya se ha observado un aumento del gasto en el conjunto de la UE en los últimos años. Pese a ello, algunos de sus principales países, como Italia, Alemania o España, se encontrarían todavía por debajo del compromiso del 2 % adquirido en el seno de la OTAN, por lo que podría esperarse una convergencia hacia dicho compromiso en el futuro. La comparación internacional muestra que, aun en el caso de cumplirse este objetivo en 2024, la UE en su conjunto todavía se quedaría por detrás de otros países de la OTAN, como Estados Unidos o Reino Unido (véase gráfico 6).

Las brechas detectadas en seguridad y defensa en la definición de las nuevas estrategias europeas, así como el retraso en el cumplimiento de los compromisos políticos de gasto en defensa de algunos países europeos, podrían revelar, al menos en parte, las limitaciones de las iniciativas nacionales en esta materia, que podrían no ser suficientes para la consecución del

12 International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy (2023).

6.a Comparación de datos entre la COFOG y la OTAN



FUENTES: Organización del Tratado del Atlántico Norte (junio de 2024), Eurostat y FMI (COFOG).

a Los datos de la OTAN para 2024 son estimaciones. Los datos de la COFOG de Estados Unidos corresponden a 2021.



objetivo común de mejorar y reforzar la seguridad europea como bien público¹³. En este sentido, las instituciones europeas enfatizan la necesidad de abordar estas estrategias de forma coordinada y cooperativa a escala europea, evitando soluciones nacionales que pudieran limitar el potencial del equipo militar disponible, así como intensificar la fragmentación del sector de defensa europeo y su dependencia exterior¹⁴. En efecto, la provisión actual de gasto militar en la UE se decide a escala nacional, a pesar de la tendencia creciente a la cooperación en el seno de la Unión a través de iniciativas y programas desarrollados en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa¹⁵. En cuanto al gasto en orden público y seguridad, la estrategia de la UE de 2020 para una Unión de la Seguridad prevé también la necesidad de desarrollar instrumentos y medidas conjuntas —al tiempo que coherentes con la acción exterior en materia de defensa y complementarias— para garantizar la seguridad del entorno físico y digital de los ciudadanos de la UE.

La necesidad de una acción conjunta en materia de seguridad y defensa

La caracterización de la seguridad y la defensa como bien público cuenta con un amplio consenso en la literatura y es un elemento esencial para definir una estrategia conjunta y coordinada a escala

13 El Consejo Europeo también acordó, en 2017, el incremento sucesivo a medio plazo de la contribución del gasto en inversión hasta el 20% del gasto total en defensa, con el objetivo de cubrir las brechas estratégicas de capacidad. En la actualidad, la media de los grandes países europeos se sitúa en el 25%, en línea con otras potencias económicas. Por último, también existe el compromiso de aumentar hasta el 2% la proporción de gasto en defensa asignado a investigación y tecnología, si bien los países europeos se encuentran muy lejos de dicho objetivo.

14 Comisión Europea (2022).

15 Véase International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy (2023) para una descripción de las múltiples iniciativas desarrolladas en los últimos años en el ámbito señalado, tales como la *Permanent Structured Cooperation* para mejorar las capacidades y desarrollar proyectos conjuntos de inversión; la creación, en el seno de la Comisión Europea, de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS, por sus siglas en inglés) para fomentar la investigación y el desarrollo en defensa, o la aprobación de la *Strategic Compass* como hoja de ruta para desarrollar los objetivos de autonomía estratégica de la UE, incluidos aquellos en materia de defensa.

europea, que podría requerir de un nuevo marco institucional¹⁶. En concreto, la literatura señala que las características económicas, institucionales y políticas de estas áreas de gasto superan la mera perspectiva nacional. De hecho, la provisión de este tipo de bienes públicos a escala nacional puede dar lugar a sesgos en su nivel y composición basados en necesidades nacionales, más que comunes y compartidas, a fragmentación (derivada incluso de la distinta capacidad presupuestaria de cada país miembro de la UE), a mayor dependencia exterior en las compras de material y a ineficiencia desde un punto de vista no solo estratégico, sino también económico. Por el contrario, su provisión coordinada a escala europea podría redundar en menores costes y mayores sinergias en áreas como la producción y gestión del *stock* colectivo de material de defensa, los procesos de contratación pública, el nivel de inversión en I+D o la capacidad de financiación¹⁷. Esta es precisamente la filosofía que subyace bajo las iniciativas europeas antes mencionadas, que pretenden fomentar una mayor cooperación entre los países miembros para abordar acciones en materia de ciberseguridad, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, misiones militares y proyectos de inversión en seguridad y defensa, que demandan cada vez más recursos y que necesitan de una elevada coordinación para mejorar su capacidad operativa. Por otro lado, el fomento de la producción y provisión europea de material militar podría reducir el elevado componente importado del gasto militar en la UE y aumentar, por tanto, su efecto multiplicador sobre el crecimiento económico¹⁸.

Es más, una mayor cooperación (que limite el sesgo nacional) facilitaría una reasignación más eficiente del gasto total en seguridad en la UE entre sus diferentes componentes, permitiendo destinar más recursos a actividades de inversión y de I+D, lo que podría tener implicaciones positivas sobre las capacidades operativas, así como sobre la eficiencia económica del gasto en términos de sus efectos sobre el crecimiento¹⁹. En esta línea, la literatura señala que la I+D es uno de los bienes que más claramente cualificarían como bien público europeo y que, por lo tanto, debería ser, al menos en parte, provista y financiada a escala supranacional²⁰. En esta categoría, la distancia entre Estados Unidos y otras potencias económicas, incluidos los países de la UE, es significativa, lo que podría reforzar el argumento anterior (véase gráfico 7).

A la luz de las consideraciones anteriores, la implementación de una capacidad fiscal central a escala europea que apoye y complemente los presupuestos nacionales en la financiación del gasto en seguridad y defensa parece una solución superior a la no cooperativa. En la actualidad, la legislación comunitaria no permite destinar partidas del presupuesto comunitario de manera explícita a gastos de defensa²¹. Aun así, recientemente se están abriendo nuevas líneas de financiación, como el Fondo Europeo de Defensa (FED)²², dentro del marco del presupuesto

16 Fontana y Vannuccini (2024).

17 International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy (2023).

18 Maulny (2023) señala que, del total de compras de equipos de defensa anunciadas por los Gobiernos de la UE desde el inicio del conflicto de Ucrania hasta junio de 2023, el 78 % provendrían de suministradores externos, principalmente de Estados Unidos.

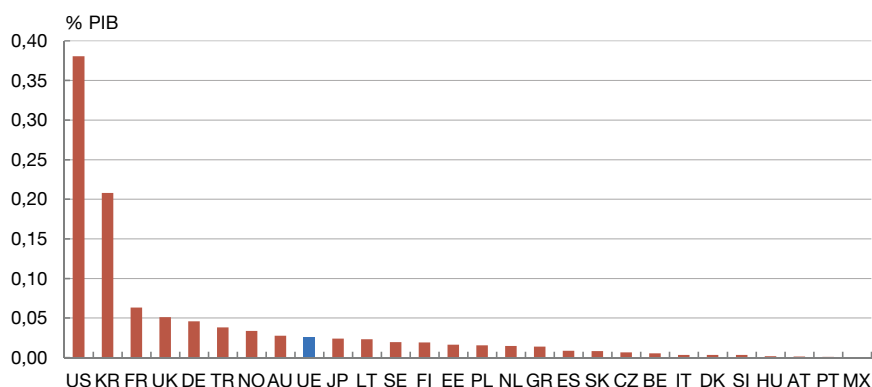
19 Existe un debate en la literatura académica sobre los efectos del gasto militar en el crecimiento económico que, si bien no es concluyente cuando se analiza a escala agregada, sí apunta hacia la relevancia de la composición de dicho gasto, observándose un efecto positivo sobre el crecimiento en el caso del gasto militar en I+D [véanse, por ejemplo, Dupor y Guerrero (2016), Alptekin y Levine (2012), Barro y Redlick (2011) e International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy (2023)].

20 Wyplosz (2024).

21 Véase el artículo 41(2) del Tratado de la Unión Europea.

22 El FED, creado en 2021, es gestionado por la DG DEFIS con el objetivo de financiar proyectos de I+D en defensa. Tiene un presupuesto de 8.000 millones de euros, de los que 2.700 millones provienen del presupuesto europeo y 5.300 millones son cofinanciados por los Gobiernos nacionales.

7.a Comparación internacional del gasto presupuestado en I+D de defensa



FUENTE: OCDE.



plurianual 2021-2027 de la Comisión Europea, el Instrumento para el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante la Adquisición Común (EDIRPA, por sus siglas en inglés)²³ o las diferentes líneas de financiación del Banco Europeo de Inversiones para apoyar a empresas del sector de la defensa²⁴.

En esta línea, algunos autores²⁵ proponen la creación de un fondo de bienes públicos europeos, que podría estar dotado con 750.000 millones de euros y que daría continuidad al *Next Generation EU* cuando este expire en 2026. El fondo estaría financiado por la emisión de bonos supranacionales emitidos por la UE y por contribuciones nacionales. Su objetivo sería respaldar proyectos transfronterizos, como los de autonomía estratégica, al tiempo que constituiría una palanca para reforzar el cumplimiento de las reglas fiscales europeas, ya que el acceso estaría supeditado al cumplimiento de algún tipo de condicionalidad fiscal.

Conclusiones

El análisis presentado en este artículo muestra la actual configuración del gasto público en seguridad, que engloba el gasto en defensa y en orden público y seguridad, de los países de la UE, al tiempo que se compara dicho gasto con el de otras áreas geográficas representativas. La comparativa pone de relieve la heterogeneidad existente en el nivel del gasto y su composición y

23 El Consejo Europeo adoptó, en octubre de 2023, un reglamento (EDIRPA) por el que se establece un instrumento con el objetivo de incentivar a los Estados miembros a adquirir productos de defensa de forma conjunta. El instrumento proporciona un reembolso parcial de las compras conjuntas con cargo al presupuesto de la UE cuando estas impliquen a consorcios de al menos tres Estados miembros y al menos el 65% de los componentes de los productos finales sean originarios de la UE o de un país asociado. Su presupuesto asciende a 300 millones de euros.

24 Entre ellas, destacan la *Strategic European Security Initiative*, dotada con 8.000 millones de euros, y la *Defence Equity Facility*, con 175 millones de euros, implementada en el marco del *InvestEU* en conjunción con el Fondo Europeo de Defensa.

25 Buti, Bakker y Beetsma (2024).

destino, no solo entre los países de la UE, sino también entre las distintas áreas geográficas consideradas. Al enmarcar estos datos dentro de las estrategias de la UE sobre seguridad y defensa —así como de los compromisos políticos adquiridos en el seno de la OTAN— para aumentar y mejorar dicho gasto con el objetivo de incrementar su autonomía y capacidad estratégica, se pone de manifiesto también la magnitud que supone el reto fiscal de reforzar los presupuestos de defensa y seguridad de los países de la UE. La actual provisión y financiación a escala nacional de los servicios de defensa y orden público en la UE ejemplifica algunas de las carencias señaladas en las estrategias de la UE en esta materia, mucho más patentes en el caso de la defensa. Por todo ello, en este artículo se plantea la necesidad de abordar un debate exhaustivo, desde un punto de vista estratégico y económico, para la provisión y financiación conjunta y coordinada de este bien público a escala europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea de Defensa. (2023). *Annual Report*. <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/04/24/filling-gaps-in-eu-defences-eda-publishes-its-2023-annual-report>
- Alptekin, A., y P. Levine. (2012). "Military Expenditure and Economic Growth: A Meta-analysis". *European Journal of Political Economy*, 28(4), pp. 636-650. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2012.07.002>
- Barro, R., y C. Redlick. (2011). "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes". *The Quarterly Journal of Economics*, 126(11), pp. 51-102. <https://www.jstor.org/stable/23015664>
- Bergmann, M., P. Morcos, C. Wall y S. Monaghan. (2022). "Transforming European Defense". CSIS Briefs, Centre for Strategic and International Studies, August. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220818_Bergmann_European_Defense.pdf?VersionId=P11r117atVvFmK0eibMbj5CPQZyXhh0
- Briganti, E. (2023). "On the Effects of Government Purchases and Their Transmission Mechanism". Unpublished. https://edoardobriganti.github.io/research/edoardo_briganti_JMP.pdf
- Buti, M., A. Bakker y R. Beetsma. (2024). "Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home". *Intereconomics*, 59(2), pp. 98-103. <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0021>
- Buti, M., A. Coloccia y M. Messori. (2023). "European public goods". *CEPR VoxEU*, 9 de junio. <https://cepr.org/voxeu/columns/european-public-goods>
- Cepparulo, A., y P. Pasimeni. (2024). "Defence Spending in the European Union". Discussion Paper 199, European Commission. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/f5827354-8501-49cb-bf2d-13f2f7a9444f_en?filename=dp199_en.pdf
- Comisión Europea. (2022). *JOIN(2022) 24 final on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*. https://commission.europa.eu/document/download/4bcf9a69-ed82-4a74-836f-b85bb16725f6_en?filename=join_2022_24_2_en_act_part1_v3.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2022). "A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security". <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Dupor, W. D., y R. Guerrero. (2016). "Local and Aggregate Fiscal Policy Multipliers". Working Paper Series, 2016-004C, FRB St. Louis. <http://dx.doi.org/10.20955/wp.2016.004>
- Fontana, O., y S. Vannuccini. (2024). "How to institutionalise European industrial policy for strategic autonomy and the green transition". LUISS Institute for European Analysis and Policy Working Paper 7/2024. <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/03/WP7.24-How-to-institutionalise-European-industrial-policy-.pdf>
- International Relations Committee Work stream on Open Strategic Autonomy. (2023). "The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective - Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment". Occasional Paper Series, 311, European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf>

- Maulny, J. P. (2023). "The impact of the war in Ukraine on the European defence market". IRIS Policy Paper. https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropeIndusDef_JPMaulny.pdf
- Ministerio de Defensa. (2014). «La OTAN se reafirma». *Revista Española de Defensa*, septiembre 2014. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2014/red-309-la-otan-se-reafirma.pdf>
- Naciones Unidas. (2022). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad*. (Informe Especial 2022). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/srhs2022overviews.pdf>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (2024). "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)". https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf
- Scazzieri, L. (2023). "Is European defence missing its moment?". Center for European Reform INSIGHT, 16 de enero. https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_LS_defence_16.1.23.pdf
- Unión Europea. (2023). "Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023". <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Unión Europea. (2024). "Standard Eurobarometer 101 – Spring 2024". <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>
- Wyplosz, R. (2024). "Which European public goods?". Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755722/IPOL_IDA\(2024\)755722_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755722/IPOL_IDA(2024)755722_EN.pdf)

Cómo citar este documento

López Vicente, Fernando, Marta Rodríguez Vives y Juan Rojas. (2024). "El gasto público en defensa, orden público y seguridad en España y en la Unión Europea". *Boletín Económico - Banco de España*, 2024/T3, 05. <https://doi.org/10.53479/37332>

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2024

ISSN 1579-8623 (edición electrónica)