

# CAMBIOS EN LA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN EL ÁMBITO INDUSTRIAL. REPERCUSIONES PARA LA ARMADA Y LA CONSTRUCCIÓN MILITAR ESPAÑOLA

Gregorio BUENO MURGA  
División de Planes del EMA



A defensa ha estado siempre íntimamente ligada al concepto de soberanía, siendo en la mayoría de las ocasiones la máxima expresión de esta. Ampliando el aserto anterior, en algunos casos las alianzas entre países, aun suponiendo una cesión de soberanía, han permitido hacer frente a amenazas más potentes a las que sería temerario enfrentarse de forma independiente. No obstante, la defensa nacional sigue siendo una responsabilidad última y exclusiva de cada Estado. En este amplio concepto se incluyen la defensa y la seguridad.

Una parte importante de la defensa, además de las Fuerzas Armadas (FAS), la constituye las capacidades tecnológica e industrial de un país puesta a su servicio para dotar a sus FAS de los medios necesarios para disuadir o combatir a los potenciales enemigos. Idealmente esto debería hacerse de forma autónoma, sin contar con medios o materiales que no dispongan de autonomía en su producción, sostenimiento u operación. La globalización actual ha hecho que hoy en día esto sea prácticamente imposible de conseguir, pues prácticamente no hay país soberano que sea totalmente autónomo en esta materia.

En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam (octubre 1997) instituyó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la



Portaaviones *Príncipe de Asturias* en dique. (Foto: OCS EMA).

vertiente operativa armada de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con la que se abría la posibilidad de crear posteriormente una estructura común de defensa, que «podrá conducir a una defensa común». La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre 2007) rebautizó esta política con el nombre actual de Política Común de Seguridad y Defensa, y reforzó significativamente sus capacidades y sus instrumentos de actuación real al abrir la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente entre algunos Estados miembros más dispuestos y mejor dotados en materia de armamento y capacidades defensivas.

En este breve trabajo se va a estudiar la evolución reciente de la Política Europea de Defensa desde el punto de vista del desarrollo de las capacidades industriales y la nueva normativa aprobada en la Unión Europea para dotar a los países miembros de una autonomía que permita desarrollar la industria de armamento y material militar europea y, de esta manera, garantizar el empleo de la fuerza militar en caso necesario. Esta política ha evolucionado mucho desde la entrada en vigor de la Directiva de Adjudicación de Contratos de suministro en el ámbito de la defensa y seguridad.

## Marco legal de aplicación

En el verano de 2009, el parlamento europeo aprobó la Directiva 2009/81/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad («Directiva» a partir de este momento). Con ella se pretende establecer un marco legislativo adecuado para, por un lado, fomentar, desarrollar y mantener una base industrial y tecnológica de la defensa europea que sea competente y competitiva y, por otro lado, crear un mercado europeo de equipos de defensa que pueda ser satisfecho por la industria europea del ramo.

De forma asociada o derivada de la anterior pareja de objetivos, esta Directiva debería contribuir a desarrollar en profundidad la diversidad de la base de los suministradores relacionados con la defensa europea, en particular mediante el apoyo a la participación de las pequeñas y medianas empresas y de los proveedores no tradicionales en la base industrial y tecnológica de la defensa, el fomento de la cooperación industrial y la promoción de suministradores eficientes.

En España, el Congreso de los Diputados procedió a trasponer la Directiva anterior en una norma legal propia, en este caso en la Ley 24/2011 («Ley» a



*F-100 Almirante Juan de Borbón en dique. (Foto J. Maiz Sanz).*

partir de este momento), de contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (LCSPDS). Esta Ley de 1 de agosto de 2011 supone una ampliación de la Ley 30/2007, que regula los contratos del sector público, en lo atinente a los contratos de la defensa y seguridad. Al ser una ampliación de una ley más general, define perfectamente los casos en los que es aplicable, es decir, determina de forma muy concreta el alcance de los contratos de defensa y seguridad. Posteriormente, la Ley 30/2007 y todas las modificaciones que sufrió fueron refundidas en el Real Decreto Legislativo 3/2011 que, asimismo, incluye la Ley 24/2011.

### **Aspectos relevantes de las leyes aplicables**

Ambas, la Directiva y la Ley, tienen un contenido muy denso que es necesario resumir en sus aspectos principales. La Directiva y, consecuentemente, la Ley 24/2011 incorporan una sección de contratos excluidos en la que se especifica en qué casos no será de aplicación, donde incluye entre otros: «los contratos que, de regirse por la Ley 24/2011, pudieran resultar perjudiciales para los intereses esenciales de la defensa o de la seguridad nacional». Una disposición adicional encarga al Gobierno, en el plazo de tres meses, «determinar las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afecten a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional».

Como he dicho en la introducción, la defensa es de responsabilidad última y exclusiva de cada Estado, y por tanto este debe gozar de una autonomía en materia de defensa, que hay que entender no solamente en el aspecto de la utilización de los medios humanos y materiales de la defensa, sino también en el diseño y obtención de los mismos para asegurar lo anterior, evitando dependencias que podrían poner en riesgo la citada autonomía. Siendo consciente del tema tan sensible sobre el que está legislando, la Directiva recoge lo anterior enunciando que ninguna disposición debe impedir que se impongan o apliquen las medidas que resulten necesarias para salvaguardar los intereses cuya legitimidad esté reconocida por el Tratado de la Unión. En particular, esto significa que la adjudicación de los contratos que entren dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva puede quedar fuera del ámbito de aplicación de esta última si ello se justifica por razones de seguridad pública o que sean necesarias para la protección de los intereses esenciales de seguridad de un Estado miembro. Ese puede ser el caso de los contratos en los ámbitos de la defensa y seguridad que requieran unos requisitos en materia de seguridad del aprovisionamiento con un grado de exigencia tal, o que sean tan confidenciales e importantes para la soberanía nacional que incluso las disposiciones específicas de esta Directiva no sean suficientes para salvaguardar los intereses legítimos de los Estados miembros, cuya definición es responsabilidad exclusiva de los propios Estados. No obstante, de conformidad con la jurisdicción

prudencia del Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, conviene interpretar la posibilidad de recurrir a dichas excepciones de forma que sus efectos no vayan más allá de lo estrictamente necesario para la protección de los intereses legítimos que los indicados artículos del Tratado permiten salvaguardar. Por ello, la inaplicación de la Directiva debe, a un tiempo, ser proporcional a los objetivos perseguidos y constituir el medio que menos obstaculice la libre circulación de mercancías y la de prestación de servicios, uno de los pilares de la construcción de la Unión Europea.

La Directiva aborda multitud de aspectos que tan solo citaré, ya que no son atinentes al objeto de este breve trabajo. Entre ellos están: la reducción de costes y la disminución de los aspectos medioambientales relacionados con los productos de la defensa, las necesidades logísticas y operativas que abarquen todo el ciclo de vida de sistemas y equipos, el tratamiento de la información clasificada asociada a los materiales anteriores, la seguridad de la información y del suministro de los equipos citados y otros más. Todos ellos son tratados por esta Directiva y es importante saber que los legisladores recogieron aspectos tan diversos y variados.

Con la entrada en vigor de la citada Ley 24/2011 de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y la seguridad, con algo de retraso se da cumplimiento a la Directiva y se traspone al cuerpo legislativo nacional la citada legislación. Esta Ley recoge dos ideas básicas: por un lado, el reconocimiento de que en los contratos relativos a la seguridad y defensa cobra especial importancia, de una parte, la seguridad en la información que se transmite a los licitadores y la garantía de la seguridad en el suministro, y de otra, la necesidad de establecer ciertas normas que faciliten la flexibilidad en los procedimientos de licitación. Además, la Ley establece como principio irrenunciable la aplicación de la Ley 30/2007 de contratos del sector público en todo lo que no esté regulado de forma expresa por esta Ley. También incluye aquellos negocios excluidos de su aplicación y aquí expresamente cita «aquellos contratos que de regirse por la presente Ley, resultaría necesario revelar información contraria a los intereses esenciales de la seguridad, o bien conforme al artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pudieran resultar perjudicados los intereses esenciales de la Defensa o la Seguridad Nacional». Para materializar lo anterior, en su disposición adicional novena, encomienda al Gobierno a que en un plazo de tres meses determine las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afecten a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacionales.

Para cumplimentar la citada encomienda, el secretario de Defensa (SEDEF) encargó al director general de Armamento y Material (DGAM) el desarrollo de la citada disposición adicional. Para ello se creó un grupo de trabajo con participación de todas las direcciones de la SEDEF, el Estado Mayor Conjunto (EMACON) y los cuarteles generales (CCGG) de los Ejércitos y la Armada. El fruto de este trabajo fue la elaboración de un documento,

actualmente en estado de borrador, que define y determina las capacidades industriales a retener. Para su elaboración se contó con la participación activa y entusiasta de personal de la Armada, consciente de la problemática asociada que puede llevar a la supervivencia de la amplia base tecnológica e industrial que permite continuar con el diseño y la construcción de buques, plataformas y sistemas de uso naval militar. Base industrial que ha sido imprescindible para alcanzar la entidad y calidad de los buques que componen la Armada en la actualidad y que se considera imprescindible para mantenerla en términos similares. De esta manera la Armada ha aportado algo más para mantener la industria que construya y sostenga sus unidades en el presente y futuro.

En el citado documento se definen las capacidades industriales estratégicas como «aquellas que dan soporte a las capacidades militares definidas como estratégicas en el planeamiento de la fuerza, las que están asociadas al suministro de productos críticos en caso de conflicto o aquellas que incorporan tecnologías avanzadas, que generan un alto valor añadido».

Se remitió un borrador de este documento al SEDEF antes del final de la anterior legislatura; sin embargo, no existe consenso en la formulación de



Botadura del BPE Juan Carlos I. (Foto: J. E. Regodón).



Primera singladura del *Cantabria*, 19 julio 2008. (Foto: E. Grueso García).

capacidades. El Ejército de Tierra prefiere una lista muy exhaustiva que incluye ciertas capacidades que realmente no están directamente relacionadas con asegurar la autonomía en las materias legisladas. El criterio de la Armada y del Ejército del Aire es incluir tan solo las capacidades específicas militares. Con el cambio del Gobierno y del equipo del Ministerio de Defensa, este borrador se encuentra pendiente de aprobación y promulgación.

### **Consideraciones para la Armada**

Ni la obtención ni el sostenimiento de una Armada como la concebimos hoy en día puede improvisarse. Es imprescindible disponer de una industria naval especializada y competente en la que se apoye y que debe poseer experiencia y conocimiento, *Know How*, en nichos tecnológicos tan exigentes como pueden ser el diseño y la construcción de submarinos, fragatas o portaaviones. Este *Know How* lleva aparejado un importante componente de I + D + i, que, a su vez, es fundamental para asegurar la operatividad de las unidades navales a

lo largo del ciclo de vida, y para el mantenimiento de la «cresta» tecnológica y la exportación de programas principales con la consiguiente repercusión en la riqueza nacional.

Por otro lado, la asociación entre los procesos de obtención y de sostenimiento obliga a disponer en la proximidad de las bases navales de unas instalaciones fijas tan específicas como diques o careneros y un tejido industrial capaz de dar soporte eficazmente a los buques y aeronaves durante su largo ciclo de vida. Este tejido industrial resulta vital para proporcionar apoyo logístico a la Armada y debe ser capaz de mantener:

- Los sistemas integrados de control de las plataformas.
- Las complejas plantas propulsoras de alta tecnología.
- Todo tipo de sensores, armas y sistemas de combate.
- Una gran variedad de diferentes aparatos auxiliares.
- Reparaciones en el casco o en elementos de la obra viva que obliguen a varar el buque.

Es evidente que no todos los sistemas o subsistemas que forman parte de una unidad naval, ya sea buque, aeronave o medio de la Infantería de Marina, son producidos en España. Pero lo que sí es indiscutible en estos casos es la necesidad de mantener la capacidad industrial nacional de integración y de mantenimiento de todos ellos.

Las instalaciones que hacen posibles estas actividades no se construyen ni con rapidez ni con facilidad, ni las decisiones sobre esas instalaciones pueden estar determinadas exclusivamente por unas condiciones generales de libre competencia. Los diques, astilleros, instalaciones de pruebas de sistemas de armas y de plataforma implican inversiones muy importantes, se desarrollan tras largos períodos de gestación y su existencia no puede depender de las condiciones de los mercados. Por seguridad, deben además estar próximos a las bases navales de estacionamiento de los buques a los que apoyan.

Además de tener un tejido industrial adecuado, es necesario contar con la capacidad de planificar, coordinar y dirigir los desarrollos de las capacidades. El proceso de obtención de un nuevo buque de guerra es, por sus especiales características, un caso especial dentro de los grandes programas de obtención de armamento. A diferencia de otros programas, la industria está implicada desde el mismo momento en que comienza la definición de requisitos por la Armada, y la Armada está implicada durante todo el proceso de construcción.

### **Identificación de las capacidades industriales esenciales**

Se consideran capacidades industriales esenciales aquellas que permiten el mantenimiento de unos medios y recursos propios, capaces de actuar como

factor de disuasión y de proporcionar una respuesta eficaz, integrada y, llegado el caso, de actuación autónoma para salvaguardar nuestros intereses nacionales.

Se considera que sería preciso retener las siguientes capacidades y áreas de conocimiento por considerarlas esenciales para la defensa y la seguridad nacionales:

*En todas las fases del ciclo (definición, diseño, desarrollo, producción, integración y apoyo al ciclo de vida)*

- Las plataformas navales y los sistemas de control de plataforma, incluyendo varadas y actuaciones en la obra viva.
- Sistemas de combate y de mando y control.
- Las comunicaciones en todos los sectores.
- Los sistemas de navegación en todos los sectores.
- Municiones inteligentes y sus componentes, así como determinados componentes críticos de todo tipo de municiones.
- Los sensores en todos los sectores.

*En todas las fases excepto en la de producción*

- Los sistemas de armas completos, incluyendo simuladores, en todos los sectores.
- Los sistemas de seguridad en todos los sectores. Este tipo de sistemas incluyen comunicaciones seguras, cifradores, descifradores, contramedidas electrónicas, blindaje y protección NBQR.
- Los sistemas de reabastecimiento en vuelo en el sector aeronáutico.
- Los sistemas de guerra electrónica en el sector electrónico.

*En las fases de definición, diseño y desarrollo*

- Los sistemas de propulsión y equipos auxiliares en los sectores aeronáutico, naval y de misiles.
- Los sistemas relacionados con la ciberdefensa y con la producción cartográfica en el sector electrónico.
- Integración de subsistemas en el sistema principal en los sectores aeronáutico, naval y de vehículos terrestres.



BAM *Meteoró* en construcción en San Fernando (Cádiz). (Foto: J. Maiz Sanz).

#### *En la fase de apoyo al servicio/ciclo de vida*

- Los sistemas de tratamiento y procesado de la información en todos los sectores.
- Las diversas acciones de mantenimiento, en especial varadas y actuaciones en la obra viva.

#### **Nuevas oportunidades. ¿Sabremos aprovecharlas?**

La determinación de estas capacidades industriales esenciales permitirá mantener cierta autonomía en las áreas indicadas anteriormente, consecuencia de lo cual la industria de construcción naval militar y las industrias asociadas podrán seguir gozando de oportunidades de trabajo no solo para la propia Armada, sino también para la exportación que tan buenos frutos ha dado en los últimos años. Al respecto, es necesario recordar que la construcción de buques y sistemas para la Armada y para la exportación genera el 40 por 100 del empleo que genera la industria de defensa. La construcción naval militar proporciona empleo a alrededor de 42.700 trabajadores, de los que 5.500 son

empleos directos, 10.000 indirectos en el propio astillero y 27.200 inducidos en la industria militar.

Además se produce un efecto de arrastre en la industria nacional, existiendo 2.700 PYMES que suministran productos y servicios a los astilleros de construcción naval militar.

El 31 por 100 de la facturación total del sector naval en España corresponde a exportaciones militares. En los últimos 15 años, el Estado ha invertido en cinco programas principales de la Armada que han sido un éxito de exportación: fragatas *F-100* (exportadas a Australia y a Noruega en una versión derivada de la *F-100*), LHD *Juan Carlos I* (dos a Australia), BAC *Cantabria* (Navantía negocia con varios países su exportación), BAM (sin exportaciones de momento, pero con experiencias que han servido para fabricar los patrulleros para Venezuela), *S-80* (Navantía ha empleado su experiencia, obtenida de la construcción de los *Scorpene* exportados a Chile y Malasia). Gracias a estos proyectos, la industria ha adquirido una capacidad tecnológica por la que ha sido capaz de obtener contratos de exportación por valor de 4.100 millones de euros. Estos programas han proporcionado más de 35 millones de horas de trabajo.

Los principales clientes son Australia, Chile, Malasia, Noruega y Venezuela.

El diseño, construcción y mantenimiento de buques requiere contar con una industria naval militar potente y con un elevado nivel tecnológico e industrial. Este sector se caracteriza por una alta tecnología, fuertes inversiones y procesos de desarrollo largos y complejos. Esto hace que sea accesible a muy pocas empresas, que requieren una estrecha colaboración con la Armada para poder desarrollarse y ser competitivas. Los principales beneficios para la industria por esta colaboración son:

- Conversión en una industria más competitiva gracias a que el Ministerio de Defensa-Armada ha asumido los riesgos tecnológicos asociados al desarrollo de nuevos productos.
- Se ha aumentado la capacidad de diseño e ingeniería de la industria como consecuencia de la inversión de la Armada en I + D y tecnologías tractoras.
- Se ha accedido a nuevas tecnologías, cualificaciones, acuerdos con socios internacionales de primer nivel propiciados por la participación de la Armada en programas de cooperación internacional.
- La «soberanía» que existe en la industria naval militar es única y no tiene parangón con las otras industrias que proveen a los otros Ejércitos. Esta capacidad ha tardado mucho tiempo en adquirirse, pero puede perderse muy rápidamente de no seguirse invirtiendo en ella. Las oportunidades que se presentan con la definición de las capacidades industriales esenciales deben ser aprovechadas para mantener y, en su caso, profundizar en la consolidación de las mismas.

## Resumen y conclusiones

La legislación europea avanza de forma imparable hacia la libre circulación de bienes, personas y servicios, incluyendo los derivados del mercado de defensa, pero con excepciones que permiten hacer frente a las peculiaridades de este mercado, que se rige por principios tan irrenunciables como la soberanía.

Como no podía ser de otra manera, la legislación nacional se ha adaptado a la normativa europea que rige el mercado de este tipo de productos y, acogién-dose al contenido de la propia normativa prevé unas excepciones, designadas como capacidades industriales esenciales, cuya definición es competencia de cada Estado miembro. España se encuentra en el proceso de determinación de estas capacidades para asegurar cierta autonomía en esta materia y la protección de información sensible.

La aplicación de estas excepciones permitirá que la industria española continúe su desarrollo, diseño, producción y apoyo al ciclo de vida y que, por tanto, la Armada puede seguir confiando en la industria nacional para dotarse de los medios que considere esenciales para su defensa y seguridad.

