

La importancia para España y Europa de un sector industrial de la defensa vertical especializado en nichos tecnológicos

Manuel Pérez Cortés

*«El pesimista se queja del viento;
el optimista espera que cambie;
el realista ajusta las velas.»*

William George Ward

Resumen

Tras los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015 el proceso de consolidación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, aunque lento y con muchas dificultades, sigue avanzando como es propósito de las instituciones europeas, y en particular de la Comisión. Por ello es preciso que tanto la Administración como la industria españolas ajusten las velas para orientarlas en la dirección del viento, con las acciones de protección, consolidación, reestructuración y reordenación del sector que sean necesarias.

Dentro de esta industria es esencial la aportación y la consideración por parte de las administraciones, tanto europeas como nacionales, de las empresas verticales, especializadas en nichos tecnológicos, independientemente de cuál sea su tamaño.

Abstract

After the European Councils of december 2013 and june 2015, the consolidation of the European Defence Technological and Industrial Base con-

tinues to make progress, as is the purpose of the European institutions, and in particular the Commission. It is therefore necessary that both, the Administration and the Spanish industry, adjusted to orient the sails in the wind, with the actions of protection, consolidation, restructuring and reorganization of the sector, if necessary.

Within the entire defence industrial base is essential the contribution of vertical companies, specialized in technological niches, no matter what is their size. It is therefore essential the consideration by the European and national authorities of these companies that are not large integrators or SMEs..

Palabras Clave

Base Tecnológica e Industrial Europea de la Defensa, empresa vertical, nicho tecnológico, PYME.

Key Words

European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), vertical Company, technological niche, SME.

Planteamiento general de capacidades

El presente trabajo trata de poner en valor la importancia y la necesidad de disponer de un sector industrial vertical especializado en nichos tecnológicos para el ámbito de la defensa, formado por empresas con la solvencia y el tamaño adecuados en función del nicho tecnológico o la capacidad estratégica¹ que deban cubrir y asegurar; pero que no responden necesariamente al criterio de empresa muy grande, con muchos miles de trabajadores (en este trabajo las llamaremos «grandes sistemistas») y tampoco al de pequeña y mediana empresa (PYME), en el concepto de PYME recogido, por ejemplo, en las disposiciones de la Unión Europea y que se analizan posteriormente.

En los últimos años hay un mensaje constante a la industria en relación con la necesidad de concentración², procedente tanto desde las instituciones europeas, como también en el ámbito nacional. Qué figuras jurídicas de concentración se están planteando o en cuales se está pensando (esta podría ir desde fusiones y adquisiciones entre industrias –concentración *hard*–, o bien la creación de *joint ventures* y otras relaciones de *partners* entre empresas, hasta el establecimiento de relaciones más o menos estables entre industrias tractoras de primer nivel con subcontratistas y proveedores de segundo y tercer nivel, compartiendo riesgos y beneficios en toda la cadena de suministro –concentración *soft*–) no se ha concretado hasta la fecha.

Por ello, una primera duda que puede plantearse es si la industria de defensa que se busca como consecuencia de esos procesos de concentración planteados se quiere que sea o debe ser una industria de (solo) sistemistas. Otra cuestión asociada, en línea con la anterior, es si se debe favorecer o, incluso, imponer la concentración industrial en el sector para llegar a lo que se ha denominado un «campeón nacional»³ único. Si es así,

¹ El Gobierno ha definido, en el Consejo de Ministros del 29 de mayo de 2015, unas cuarenta capacidades industriales esenciales de seguridad y defensa que quiere preservar y que se engloban en las nueve áreas de conocimiento siguientes: (1) Mando y control, comunicaciones, información. (2) Ciberdefensa. (3) Vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR). (4) Control de tráfico y de ayudas a la navegación. (5) Sistemas críticos embarcados en plataformas. (6) Sistemas espaciales, de tratamiento de datos y de misión. (7) Simulación de equipos y sistemas de armas para entrenamiento avanzado. (8) Sistemas de navegación, control de guiado y carga de pago en misiles y municiones complejas. (9) Sistemas complejos integrados por otros sistemas de armas avanzados cuyos requisitos de integración están vinculados a intereses esenciales de defensa y seguridad.

² Se debiera entender que la concentración sobre la que se está apostando es tanto horizontal (concentración de industrias con actividades semejantes) como vertical (concentración a lo largo de la cadena de suministro).

³ En un reciente trabajo coordinado por PwC (Ref. 24) en el que los participantes han sido personalidades de la máxima relevancia, tanto de la Administración como de las principales empresas del sector aeroespacial y de defensa, para la cuestión «campeón

por supuesto debiera definirse qué se entiende por «campeón nacional» y para qué ámbito o sector del campo de la defensa. Quizás la pista nos la dé el Gobierno con la lista de capacidades industriales esenciales de seguridad y defensa antes enumeradas⁴.

Además, otro aspecto a tomar en consideración es si se debe o es necesario establecer una disyuntiva entre «campeón nacional» frente a conjunto de empresas o sector industrial especializado, quizás «campeones ocultos» según la terminología de Hermann Simon⁵, o ambas posiciones son coherentes y compatibles. Siguiendo una línea de reflexión y argumentación en estos términos se puede concluir que ambas posiciones son compatibles si se entiende el campeón nacional como el conjunto formado por una empresa principal tractora que a su vez se apoya en campeones ocultos con relaciones estables de socio, y todo este cuadro dentro del marco configurado por el Gobierno en la lista de capacidades.

En parte la visión anterior puede sustentarse en los principios desarrollados en el Código de Conducta⁶ de contratistas y subcontratistas, elaborado a partir del hecho de que España suscribió el Código de Conducta de

nacional versus especialista vertical» se obtienen, textualmente, las siguientes conclusiones: «(1) Para ser campeón nacional o cabeza tractora no hay que ser el fabricante de un avión, buque, carro, etc. Se puede ser líder como un *tier* siempre que se lleve la delantera en tecnología, innovación o ventas. (2) Es necesario desarrollar y mantener tecnologías y conocimiento diferencial en España, para lo que se necesita demanda local, pero también europea. (3) Configurar campeones nacionales en el contexto actual es complicado, pero la alternativa no es crear una industria subordinada de grandes grupos extranjeros, sino entrar con fuerza en consorcios internacionales y consolidar especialistas que lideren sus segmentos». El que escribe no puede estar más de acuerdo con estas conclusiones, que de hecho son el *leitmotiv* de este capítulo.

⁴ Estas capacidades parecen estar muy orientadas a nuevos sistemas electrónicos e informáticos, y no tanto a lo que podrían englobarse dentro de los sistemas militares clásicos como son las plataformas militares y todo lo relacionado con armamento y munición. Por supuesto, se queda fuera del alcance del presente trabajo correlacionar en España capacidades y empresas.

⁵ A veces se engloban estas empresas dentro del concepto de «campeón oculto», según término acuñado por Hermann Simon en su libro de 1996 *Hidden Champions. Lessons from 500 of the worlds best unknown companies*. Según indica el profesor Josep Tàpies en su blog del IESE «analizando las características que hicieron triunfar a estas empresas, Simon las clasifica en tres grupos que explica como círculos concéntricos. En su modelo, en el círculo central Simon sitúa el liderazgo y la fijación de objetivos ambiciosos. En el segundo sitúa el desarrollo de capacidades basadas en las fuerzas internas como la innovación, la mejora continua, unos empujados altamente motivados y estructuras organizativas no sofisticadas. Y finalmente, el círculo externo incluye el enfoque estratégico, la orientación al cliente, las ventajas competitivas y la orientación global. Para una amplia mayoría (81%) de campeones ocultos, el mayor éxito es la garantía de supervivencia de la empresa».

Hay una versión actualizada en español del libro de Simon: *Campeones ocultos del Siglo XXI: Estrategias de éxito de los líderes desconocidos del mercado global*.

⁶ (Ref. 47).

Proveedores de la Agencia Europea de Defensa. Este Código es de libre adhesión para las empresas, pero alrededor de él podrían cimentarse las relaciones estables antes indicadas.

Por otra parte, dado que la Defensa Nacional y la Seguridad Interior se solapan de hecho en una serie de funciones, no pueden considerarse como campos industrial y tecnológicamente muy diferentes. Por ello no es de extrañar que las empresas que están proporcionando soluciones en uno y otro campo sean esencialmente las mismas, y que las tecnologías se estén adaptando con gran facilidad. Aunque el concepto de tecnologías duales es mucho más genérico, en este caso es todavía más aplicable.

Los grandes sistemistas del campo de la defensa son conscientes de esta circunstancia y están entrando con fuerza también en el campo de la seguridad. Pero en ambos sectores, o si se quiere, en el sector único de la defensa y la seguridad (el Gobierno, en la definición del conjunto de capacidades industriales que quiere preservar, habla de seguridad y defensa) es imprescindible también un tejido industrial de empresas, que no tienen que responder en sus parámetros de facturación y número de personas a la definición de PYME, especializadas verticalmente en nichos de excelencia asociados a una o varias de las capacidades industriales o áreas de conocimiento estratégicas identificadas por el Gobierno, y con tecnología propia. Lo importante y diferenciador es la tecnología. Son empresas que no temen a la competencia, siempre que la competencia sea libre y no esté tutelada por elementos espurios.

De hecho, en determinados campos específicos, sobre todo en proyectos tecnológicos, el tamaño permite a estas empresas una mayor flexibilidad para atender las necesidades cambiantes de sus clientes, una mayor eficiencia en sus costes y, por tanto, una mayor competitividad. Las empresas especializadas verticalmente son esenciales para alcanzar una plena soberanía tecnológica en Europa y un sector industrial realmente consolidado y eficiente. Pero para ello se necesita el apoyo de los gobiernos y las administraciones tanto europeas como nacionales, al menos en los siguientes aspectos:

1. En el reconocimiento del nivel tecnológico real alcanzado por cada una de las empresas, que sirva como punto de partida para concretar los pasos siguientes a dar en la consolidación de las capacidades o la evolución de estas⁷.

⁷ En el caso español las capacidades industriales seleccionadas por el Gobierno tienen importantes repercusiones tanto de orientación a las empresas para la reorganización y especialización del sector, como de protección de intereses nacionales industriales frente a la competencia exterior.

Por supuesto, no todas las empresas del sector ven igual de reflejados sus intereses y sus capacidades actuales en la lista de capacidades anterior, incluso algunas pueden ver muy difícil o imposible encajar sus actividades actuales en ninguno de los puntos

2. En el apoyo a la innovación tecnológica utilizando como criterio fundamental la definición de las capacidades y áreas de conocimiento, mediante programas de I+D+i específicamente orientados a estas empresas, no necesariamente PYMEs, con el objetivo de apoyarlas para afianzar la excelencia en sus áreas de actividad⁸.
3. En el fomento de la eficiencia frente a la presión de los grandes sistemistas, que en muchas ocasiones pueden sentir la tentación de querer desarrollar por completo un determinado programa, subcontratando solo lo que sea estrictamente necesario, y esto cuando la ineficiencia de abordar internamente una determinada parte ya supere límites inaceptables.
4. En facilitar el acceso a la información sobre los planes, necesidades y requisitos de los futuros sistemas de defensa y seguridad, recogiendo las ideas y propuestas sobre las especificaciones de los programas futuros en la medida en que aquellas satisfagan las necesidades operativas de los ejércitos y las fuerzas de seguridad.
5. En apoyar a las empresas suministradoras para la exportación de sus productos, mediante la apertura de los mercados de defensa y seguridad europeos.
6. En fomentar la libre competencia a todos aquellos proyectos que no sea estrictamente imprescindible la figura de un proveedor único.

La visión europea

La actividad de la UE en el ámbito de la política industrial de la defensa se fundamenta en el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se aplica cuando los Tratados de la Unión no prevén explícitamente la acción necesaria para lograr alguno de los objetivos de la UE, junto con el artículo 173 del TFUE que es la base jurídica de la política industrial de la Unión Europea⁹. Pero las consideraciones anteriores

anteriores, pero esto se debiera asumir como un reto en el camino de la especialización, partiendo del principio de que un país como España (quizás ninguno) no puede pretender ser autosuficiente en todos los ámbitos de producción industrial relacionados con la defensa y la seguridad. O dicho de otra forma, no todo puede ser esencial.

⁸ Las capacidades industriales seleccionadas no solo deben entenderse limitadas en su número o campos de aplicación, sino que también debieran limitarse en el número de empresas que las desarrollan y evolucionan en sus nichos de especialización.

⁹ En el apartado 1, este artículo establece que «La Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión. A tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a:

- acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales,
- fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas,

deben complementarse con el artículo 346, apartado 1, del TFUE¹⁰, que de forma explícita limita la libertad en establecer unas normas globales para el mercado europeo de los equipos de defensa.

La reflexión sobre qué capacidades son necesarias para poder disponer de una defensa común eficiente en el ámbito de la Unión Europea, y cómo afectan las conclusiones que se obtengan al sector industrial de la defensa no es algo novedoso. En el año 2000, la Unión Europea planteó, para el ámbito de la Defensa, el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) que implicaba, desde el punto de vista tecnológico e industrial, dar un importante impulso en I+D+i para el desarrollo de capacidades no plenamente disponibles en Europa. Se reconocía así el hecho de que no es posible una supremacía militar sin disponer de suficiente tecnología. Entre las capacidades necesarias identificadas estaban los sistemas C3I (mando, control, comunicaciones e información o inteligencia) y ya últimamente los C4ISR (a los que se le añade la cuarta C de ordenadores, así como la S de vigilancia y la R de reconocimiento), el transporte aéreo y el repostaje en vuelo, los sistemas de inteligencia estratégica y táctica y las armas guiadas de precisión.

Posteriormente, en las conclusiones de una reunión de ministros de Defensa de la UE, celebrada el 19-20 de noviembre de 2001, se establecía que «los ministros han evaluado el progreso que se ha hecho hacia una reestructuración de las industrias europeas de defensa y el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa, para que esta sea más competitiva y dinámica».¹¹ Continuaba diciendo que los ministros «estaban de acuerdo en la importancia de mejorar en la armonización de los requisitos militares y en los procesos de adquisición (...) y reconocían la importancia de la colaboración entre industrias de defensa».

Aunque algo se ha avanzado y se han introducido algunos matices en los proyectos que en este momento se consideran clave¹², esto es¹³, repostaje

- fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas,
- favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.»

¹⁰ El apartado 1 establece que «Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes:

- a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;
- b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.»

¹¹ (Ref. 9).

¹² Ahora las armas, aunque sean guiadas de precisión, ya no están en la lista.

¹³ (Ref. 57).

en vuelo –AAR–, sistemas aéreos pilotados remotamente –RPAS–, comunicaciones por satélite gubernamentales –GOVSATCOM– y, la palabra talismán del momento, ciberdefensa¹⁴, quince años después se sigue reflexionando en esencia sobre lo mismo y definiendo áreas estratégicas que no terminan por ponerse en común en el ámbito europeo. Por supuesto, estas áreas seguirán evolucionando según se vayan identificando nuevas necesidades o simplemente se vayan poniendo de moda nuevos conceptos¹⁵ y haya organismos europeos (léase Comisión) dispuestos a promocionarlos.

Parecía que el punto de inflexión, al menos en las repercusiones sobre la industria, se iba a producir en el Consejo Europeo de diciembre

¹⁴ En un reciente informe de la alta representante Federica Mogherini al Consejo de Asuntos Generales de 18 de mayo de 2015, sobre el estado de estas iniciativas, se indica que la capacidad de repostaje en vuelo se espera alcanzar en 2020 liderada por Holanda.

El desarrollo de la próxima generación de comunicaciones gubernamentales por satélite se espera tener para 2025, liderada por España.

En cuanto a los RPAS se siguen haciendo estudios, fundamentalmente relacionados con su inserción en el espacio aéreo no segregado, además de existir un acuerdo por parte de Francia, Alemania e Italia para el estudio durante los próximos dos años de un futuro MALE RPAS de vigilancia, por tanto no gestionado por las instituciones europeas. Se confía en que España se sume a esta iniciativa al principio de su gestación para obtener una participación industrial en áreas tecnológicas de primer nivel, y no cuando los compromisos industriales estén totalmente comprometidos. Además, hay otro proyecto entre Francia y Bélgica para el desarrollo de un RPAS de combate. El desarrollo de ambos tipos de vehículos no parece económicamente viable, y desde un punto de vista estratégico se duda cuál de las dos opciones es más prioritaria. Aparte están los programas nacionales como el demostrador Taranis de UK, etc.

También hay iniciativas europeas no militares en el desarrollo de RPAS, por ejemplo el desarrollo de un RPAS civil europeo (*Ref. 10*) con un presupuesto inicial de 400 M€.

Finalmente la ciberdefensa europea, a pesar de ser el concepto de moda, está a la espera, según dice textualmente la alta representante, «... de fuertes compromisos de los Estados miembros y se requiere de una nación que lidere de manera que se estructure un programa de cooperación y se inyecte más dinamismo en las actividades relacionadas con la ciberdefensa».

¹⁵ Así es ya de hecho. En una carta fechada el 5 de mayo de 2015 de Federica Mogherini (alta representante) y Elżbieta Bieńkowska (comisaria europea de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMEs) al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk se deja caer, incluso antes que las otras cuatro áreas consideradas clave, que «Space Surveillance and Tracking (SST) es esencial para proteger las capacidades espaciales nacionales y europeas. Sin embargo, las capacidades SST nacionales necesitan ser actualizadas, y la Comisión ayudará a su desarrollo tecnológico mediante el programa de trabajo Horizonte 2020».

Es un paso más de la Comisión en su conquista del espacio (del sector espacial) que la inició con la navegación por satélite y posteriormente con la observación de la Tierra. SST tiene, como es evidente, claras connotaciones militares; también la navegación por satélite, sobre todo la señal PRS, y la observación de la tierra. Cabría esperar que la EDA, que es un órgano del Consejo Europeo, tome la iniciativa que le corresponde en las actividades SST. Por cierto, se espera que la industria española tenga un papel muy relevante en estas actividades.

de 2013¹⁶, convocado por primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con un debate temático sobre defensa. En sus conclusiones el Consejo dice que «... ha definido una serie de acciones prioritarias elaboradas en torno a tres ejes: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); mejorar el desarrollo de las capacidades y fortalecer el sector industrial europeo de la Defensa».

Si nos centramos en lo que propone el Consejo para el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa, quizás se eche en falta mayor ambición y concreción. Aunque el Consejo reconoce que «Europa necesita una base industrial y tecnológica de la defensa más competitiva, innovadora, sostenible e integrada para desarrollar y mantener capacidades de defensa», esto al final lo concreta en los siguientes seis puntos:

1. «... seguir desarrollando las aptitudes necesarias que se consideraran esenciales para el futuro de la industria...» (no se detalla cuáles son esas actitudes a desarrollar),
2. celebrar la Comunicación de la Comisión¹⁷,
3. pedirle a la Comisión que siga cooperando con la alta representante y con la Agencia Europea de Defensa,
4. hacer hincapié en que se apliquen las dos Directivas sobre defensa de 2009¹⁸,
5. congratularse de la «... intención de la Comisión de evaluar el modo en que los resultados de H2020 también podrían beneficiar a las capacidades industriales de seguridad y defensa ...» mediante la investigación y desarrollo de tecnologías de doble uso y
6. corroborar que el desarrollo de «...procedimientos de certificación y estandarización para equipos de defensa reduce costes, armoniza la demanda y fomenta la interoperabilidad».

Como se ve, poca novedad y poca concreción desde el punto de vista industrial y mucho menos en relación a las expectativas que se habían planteado respecto a que incluso podía haber indicaciones sobre reestructuración industrial o nuevos programas de defensa europeos.

De nuevo se habían creado expectativas para el Consejo Europeo a celebrar el 25 y 26 de junio de 2015, porque uno de los puntos de la agenda era seguridad y defensa. Y de nuevo poca concreción en las Conclusiones¹⁹. Incluso hay algún matiz interesante al reconocer la importancia de los recursos que deben dedicar los Estados miembros²⁰, no la Unión

¹⁶ (Ref. 12).

¹⁷ (Ref. 3).

¹⁸ (Ref. 48 y Ref. 49).

¹⁹ (Ref. 58).

²⁰ En este texto utilizaremos Estados miembros, que es la expresión recogida en la mayor parte de las traducciones de documentos de la Unión Europea, aunque como

Europea, a estas materias²¹, cosa que, aunque obvia, no aparecía tan explícitamente en las conclusiones del Consejo de diciembre de 2013. Por supuesto, «se seguirá trabajando en la definición de una política común de seguridad y defensa (PCSD) más eficaz, con mayor proyección pública y más orientada a los resultados, en el desarrollo de capacidades tanto civiles como militares y en el fortalecimiento de la industria europea de la defensa, incluidas las PYMEs».

Es la Comisión quien está más activa y, si se permite la expresión, haciendo movimientos cada vez más audaces, una vez que se ha visto respaldada por el Consejo, en defensa de su visión de cómo debe funcionar el mercado interior europeo (y no solo el interior) de la defensa.

Aunque hay antecedentes de posicionamientos de la Comisión en el objeto de este capítulo en los años 2007 y 2012²² es como preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2013 cuando definitivamente toma una posición más activa. En la Comunicación²³ de la Comisión Europea de fecha 24.7.2013 cuyo título es «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente», aunque parte de la base de que «la defensa sigue estando en el centro de la soberanía nacional y las capacidades militares son competencia de los Estados miembros», reconoce que la UE tiene mucho en lo que contribuir, y en particular la Comisión. Para ello utiliza el resquicio que proporciona la «difuminación de la frontera entre la defensa y la seguridad y entre lo civil y lo militar» y la Directiva 2009/81/CE sobre contratos públicos de seguridad y defensa, incorpora al derecho nacional de todos los Estados miembros. En un documento

es sabido esta aposición de sustantivos en español admite las dos versiones: Estados miembros o Estados miembro.

²¹ Textualmente las conclusiones de este Consejo Europeo indican, en relación con el objeto del presente trabajo, que «el Consejo Europeo recuerda la necesidad:

- de que los Estados miembros destinen recursos suficientes al gasto en defensa y de que estos recursos se utilicen con la máxima eficacia;
- de que el presupuesto de la UE garantice una financiación adecuada para la acción preparatoria de investigaciones relacionadas con la PCSD, que sienten las bases para un posible programa futuro de investigación y tecnología de defensa;
- de promover una cooperación europea más intensa y más sistemática en materia de defensa, que permita que se materialicen las capacidades esenciales, entre otras cosas mediante fondos de la UE;
- de movilizar los instrumentos de la UE a fin de contribuir a la lucha contra las amenazas híbridas;
- de intensificar las asociaciones, en particular con las Naciones Unidas, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Africana;
- de empoderar y capacitar a los socios para que puedan prevenir y gestionar las crisis, en particular mediante proyectos concretos de creación de capacidades con un ámbito de aplicación geográfico flexible.»

²² (Ref. 1, Ref. 2).

²³ (Ref. 3).

de acompañamiento²⁴ a esta Comunicación se incluye un estudio de la industria de defensa europea, su importancia económica, su evolución, el papel de las PYMEs, etc.

El plan de actuación que propone la Comisión para reforzar el mercado interior de la defensa y promover la competitividad se sustenta en una serie de actividades para garantizar la eficiencia del mercado y hacer frente a, según la Comisión, las distorsiones centradas en las políticas de contrapartidas económicas (los *offsets*) y en la concesión de ayudas estatales amparadas en el artículo 346 del TFUE. Asimismo, se pretende mejorar la seguridad del abastecimiento, desarrollar normas comunes en toda la UE para el ámbito de la defensa o fomentar un enfoque común de la certificación.

En junio de 2014, la Comisión ha publicado un Informe²⁵ con la «hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación (2013) 542» anterior²⁶. Hay resúmenes para el ciudadano²⁷ de ambas comunicaciones donde lógicamente se enfatiza la beneficiosa labor que implicará la implementación de todas estas medidas. Los principios rectores de esta hoja de ruta son (según la Comisión), alcanzar:

- 1) «un mercado interior de la defensa en el que las empresas europeas puedan operar libremente en todos los Estados miembros»,
- 2) «un régimen de abastecimiento (...) en el que las fuerzas armadas puedan estar seguras de recibir un suministro (...) con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos sus proveedores»,
- 3) «una acción preparatoria sobre investigación relacionada con la PCSD ...» y
- 4) «una política industrial que fomente la competitividad de las industrias europeas de la defensa y contribuya a aprovechar, a precios asequibles, todas las capacidades que Europa necesita para garantizar su seguridad».

Difícilmente se puede no estar más de acuerdo con los principios básicos, pero en su implementación, en particular desde la perspectiva industrial que es la que aquí nos incumbe, ha de tenerse muy en cuenta la situación de la industria de defensa de cada país; las particularidades del mercado de defensa que la Comisión en muchos aspectos trata de asimilar a un mercado normal de consumo regido esencialmente por reglas de competencia; las protecciones que de manera más o menos encubierta realiza cada país con su industria y la intensidad dispar de las mismas según el Estado de la UE; y otras de menor importancia.

²⁴ (Ref. 50).

²⁵ (Ref. 4).

²⁶ (Ref. 3).

²⁷ (Ref. 5, Ref. 6).

Las asociaciones empresariales del sector, tanto TEDAE²⁸ a nivel nacional como ASD²⁹ en el ámbito europeo, han dado comentarios a este importante informe de la Comisión.

Así pues, la Comisión, una institución europea con más de 32.000 funcionarios (5 veces más que el Parlamento y 10 veces más que el Consejo), es el agente europeo más activo en la visión de llegar a un mercado y una base industrial y tecnológica de la defensa europea lo más común posible, asimilando este mercado a otros mercados más de consumo, diluyendo en todo lo posible sus especificidades, y poco a poco tratando de cerrar atajos y caminos alternativos que impidan a los Estados desviarse de dicha visión. Visión que, además, alimentan los países con una industria más desarrollada y competitiva, que en paralelo la siguen protegiendo lanzando sus propios programas, solos o en colaboración con otros países. La ruta quizás todavía es algo tortuosa, pero no demasiado larga, y con un final predecible para el que la industria española debe de estar preparada, o si no que se prepare.

Por su parte, el Parlamento Europeo, aunque ha aprobado algunas resoluciones sobre la industria de defensa y elaborado distintos informes con su posicionamiento sobre esta industria³⁰, ha tenido un papel mucho menos activo que otras instituciones de la UE. En el año 2002, pidió la creación de una Agencia Europea de Armamento y la normalización en el sector de la defensa.

Como es sabido, la Agencia Europea de Defensa (EDA) se constituye el 12 de julio de 2004. Sus funciones principales consistían³¹ en desarrollar capacidades de defensa; promover y mejorar la cooperación europea en materia de armamento; reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y crear un mercado europeo de equipos de defensa (EDEM) competitivo a escala internacional; y, también, mejorar la eficacia de la investigación y tecnología (I+D) europeas en materia de defensa. Una vez transcurridos 11 años desde su fundación estas funciones se encuentran todavía claramente en una fase incipiente

El Parlamento ha sido un impulsor de la creación de empresas transnacionales en Europa y partidario de la integración de las industrias de los países. En un informe en el año 2005 sobre el *Libro Verde* sobre los contratos públicos de defensa, el Parlamento reiteró su opinión de que una industria europea de equipos de defensa sólida, eficaz y viable y una política eficaz en materia de contratos públicos constituyen elementos

²⁸ (Ref. 7).

²⁹ (Ref. 8).

³⁰ Véase, por ejemplo, (Ref. 52).

³¹ En su página web la EDA se define como un órgano de apoyo del Consejo Europeo y de los Estados miembros en su esfuerzo para mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea mediante programas y proyectos de cooperación.

fundamentales para el desarrollo de la PCSD. El informe invitaba también a la Comisión a seguir con los esfuerzos orientados a contribuir a la progresiva creación de un mercado europeo de equipos de defensa más transparente y más abierto entre los Estados miembros.

En su Resolución sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa de 22 de noviembre de 2012, el Parlamento insistía en que el refuerzo de las capacidades europeas se debe traducir también en una consolidación de la base industrial y tecnológica de defensa europea, y pide a los Estados miembros que apliquen plenamente la Directiva 2009/81/CE con el fin de lograr una mayor interoperabilidad de los equipos y luchar contra la fragmentación del mercado.

En su última resolución relacionada con el ámbito de este trabajo (Resolución de 21 de noviembre de 2013), el Parlamento hace suyas las propuestas e ideas de otros órganos de la UE y resalta de nuevo la necesidad de una fuerte base tecnológica e industrial de la defensa europea, la necesidad de la armonización de los requisitos y la consolidación de la demanda, así como un enfoque común sobre la estandarización y la certificación. También alienta a los Estados miembros a mejorar la transparencia y aumentar la apertura de sus mercados de la defensa, sin olvidar, por supuesto, el carácter específico de los contratos de defensa.

A la alta representante y a la EDA, que habían contribuido a la preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2013³², el Consejo les encargó que propusiesen un marco político para una cooperación más sistemática y a largo plazo en defensa entre los países, y que fuera totalmente coherente con los planes de la OTAN. Un borrador de dicho marco ya ha sido preparado³³ y en él se establecen una serie de principios para afianzar y fomentar la cooperación, y se anima a que los distintos Estados miembros hagan cada vez un mayor y mejor uso de los distintos instrumentos que proporciona la UE, en particular de la propia EDA que debiera ser un catalizador para la generación y gestión de programas de cooperación, de acuerdo con el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea. Recuerda la utilidad a estos propósitos del concepto de *Pooling & Sharing* y el Código de Conducta asociado al mismo que ya se ha desarrollado.

Se establecen en el borrador de marco político una serie de principios que deben guiar la acción de los Estados miembros cuando desarrollen capacidades de defensa:

- 1) consistencia estratégica para lo que la EDA se ofrece como órgano de apoyo a los EM;
- 2) compartir información en las decisiones nacionales para incrementar la transparencia y la coordinación en el planeamiento de

³² (Ref. 15).

³³ (Ref. 29).

una capacidad desde que se identifica la necesidad hasta que se plasma en un proyecto concreto;

- 3) manejar un Plan de Desarrollo de Capacidades compartido que guíe los esfuerzos de los EM;
- 4) antes de que se vaya a lanzar un nuevo programa nacional o multinacional que la EDA esté informada para que pueda identificar oportunidades para la colaboración;
- 5) gestión de los programas con un coordinador único a lo largo de todo el ciclo de vida, etc.

De todos los Consejos Europeos en los que se tratan las materias objeto de este trabajo la alta representante sale con deberes. En el último, el celebrado el 25 y 26 de junio de 2015, se le pide que prosiga «el proceso de reflexión estratégica para preparar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016».

Lo que no acaba de conseguirse, tras 11 años de su creación, es que la EDA sea realmente una agencia europea de contratación de sistemas militares, que sigue siendo materia reservada a los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. Basta analizar sus números más significativos correspondientes al año 2014³⁴: con un presupuesto anual de 30,5 M€, ha gestionado proyectos por un valor de 87,4 M€. En estos años lo que sí ha encargado es una serie de estudios de interés en distintos aspectos del objeto del presente capítulo³⁵ relacionados, por ejemplo, con las ayudas públicas que han recibido las empresas, con la aportación y el papel de las industrias de defensa de los países sobre todo del antiguo Bloque del Este que se han incorporado a la Unión Europea, sobre las fortalezas y debilidades de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, con el aseguramiento de la cadena de suministro de la industria aeroespacial y de defensa, sobre el apoyo a las PYMEs, etc.

El disponer de un presupuesto adecuado es, por supuesto, esencial, tanto por parte de las instituciones europeas como sobre todo por los Estados miembros que, como se ha visto y se ve en más detalle en la sección siguiente, todavía siguen siendo los artífices de la política industrial. En una reciente reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN³⁶, a la que pertenecen una parte significativa de los Estados de la Unión Europea y en particular los relevantes a efectos de industria de defensa, se ha puesto como objetivo que los Presupuestos de Defensa de cada país sean al menos el 2% de su PIB y que al menos el 20% de este

³⁴ (Ref. 14).

³⁵ (Ref. 16, Ref. 20, Ref. 25, Ref. 33, Ref. 34, Ref. 36).

³⁶ (Ref. 40).

presupuesto se dedique a la adquisición de sistemas y el desarrollo de la I+D en defensa³⁷.

Finalmente debiera no perderse de vista el hecho de la vinculación especial que en este mercado se produce entre el cliente (el Ministerio de Defensa del país) y el proveedor del sistema, la industria correspondiente. Los sistemas militares son sistemas complejos, que normalmente responden a unos requisitos específicos establecidos por el cliente, que necesitan un proceso de desarrollo (o al menos de adaptación de sistemas previos), y en los que dicha vinculación se suele mantener durante gran parte del ciclo de vida del sistema.

Esta vinculación cliente-industria (además de todos los aspectos estratégicos básicos que tienen asignados los Estados sobre la defensa de su territorio y la seguridad de sus ciudadanos y de sus intereses tanto dentro como fuera del territorio) hace muy difícil que se pueda considerar una verdadera industria de defensa europea mientras no haya de facto un comprador único europeo, y esto todavía presenta grandes restricciones, en particular legales.

Los programas europeos de colaboración (en los que no participan, por supuesto, todos los países de la UE sino solo algunos, y diferentes según el programa³⁸), la EDA, etc., van en esa dirección, pero llegar a ese objetivo, que es muy importante, no es algo que se vislumbre a medio plazo.

La visión de los Estados miembros

Otro punto interesante a considerar es el análisis de cómo se compagina la visión europea con la posición de los distintos Estados miembros respecto al sector industrial de la defensa. En muchos EM, sobre todo los más grandes, esta cuestión tiene una respuesta que hay que matizar mucho (en algunos casos la respuesta es claramente distinta) respecto a si se pregunta por la posición oficial, reflejada en las declaraciones, y lo que piden para el resto de los países, o por la posición real, reflejada en los hechos y las acciones internas que se están realizando respecto a su propia industria desde hace ya mucho tiempo.

³⁷ Este aspecto se desarrolla en el punto 14 de la declaración, donde además se reconoce la necesidad de una fuerte industria de defensa con mayor nivel de cooperación entre la europea y la americana.

Posteriormente, en el punto 74 de la declaración la «OTAN reconoce la importancia de unas industrias de defensa sostenibles, innovadoras y competitivas globalmente, que incluyan PYMEs, para desarrollar y sostener las capacidades nacionales de defensa y toda una base industrial y tecnológica de la defensa en Europa y América del Norte».

³⁸ A veces estos programas los gestionan organizaciones europeas, constituidas entre varios países y distintas a las aquí analizadas. Entre ellas está la OCCAR de la que forman parte Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España, aunque otros países pueden participar en sus programas sin ser miembros de la OCCAR. La OCCAR gestiona programas tan importantes como en A400M o el helicóptero Tigre.

El ejemplo más significativo de lo indicado antes, contraste entre defensa a ultranza de la visión europea y la competición abierta en el sector de la defensa y a la vez protección de sus industrias nacionales, actitud incluso reforzada con acuerdos bilaterales estratégicos de amplio recorrido³⁹, es el caso de Francia y Gran Bretaña.

Francia

El ejemplo de Francia es paradigmático. De acuerdo con los datos de la DGA⁴⁰ en 2014 se invirtieron 11.321 M€, la mayor parte en industrias francesas o asimiladas⁴¹, lo que convierte a la DGA en el primer inversor del Estado francés y se generaron 165.000 empleos para la industria de defensa. Asimismo, la DGA dedicó durante 2014 la cantidad de 774 M€ a estudios, lo que la convierte, según su propia definición, en el «primer actor de la investigación en defensa en Europa». Según sus propios datos, además de los grandes sistemistas, aunque están inscritas en sus registros unas 8.500 empresas, realmente operan en el sector unas 4.000 empresas de distinto tamaño.

En el año 2013 se ha publicado el *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional*⁴², con un prefacio del presidente de la República. Este *Libro Blanco* es una nueva versión del publicado en 2008 para tener en cuenta la volatilidad del contexto estratégico y los efectos de la crisis económica.

El *Libro Blanco* establece sin paliativos que «la industria de defensa es una componente mayor de la autonomía estratégica de Francia ...»⁴³ y

³⁹ Recuérdese la Declaración en Seguridad y Defensa (Ref. 28) entre Francia y UK de 31 de enero de 2014, como continuación del Tratado de Lancaster House de 2010, donde se definen mutuamente como los líderes europeos en inversiones en defensa (lo cual es cierto), reconocen que en este momento la cooperación bilateral entre ambos países es la más estrecha de toda su historia (se remontan para hacer la afirmación hasta la I Guerra Mundial), y desde el punto de vista de programas de armamento mencionan sistemas ISR, RPAs, el Futuro Sistema de Combate Aéreo (FCAS), misiles, sistemas antiminas marítimas, comunicaciones por satélite, submarinos, I+D, etc.

⁴⁰ (Ref. 41).

⁴¹ Bajo el lema «saber invertir» la DGA francesa distribuye estos 11.321 M€ de la siguiente forma: 2.141 M€ DCNS; 1.969 M€ Airbus Group; 1.942 M€ CEA; 1.439 M€ Thales; 967 M€ Safran; 700 M€ Dassault; 385 M€ CNES; 330 M€ Nexter; 304 M€ MBDA; 94 M€ Renault Trucks y 1.050 M€ Otros.

⁴² (Ref. 42).

⁴³ Se continua indicando en el *Libro Blanco* que «... en un contexto marcado por la contracción del mercado nacional y europeo y por una concurrencia internacional exacerbada, el *Libro Blanco* reafirma el imperativo de mantener en Francia una industria de defensa entre las primeras del mundo. Ello permite a nuestro país disponer de las capacidades tecnológicas indispensables para su autonomía estratégica. Esta política se desarrollará siguiendo cuatro ejes principales: (1) el mantenimiento de un presupuesto significativo en materia de I+D; (2) el acompañamiento en los esfuerzos de nuestras empresas en la internacionalización para incrementar el volumen de sus exportacio-

puede interpretarse que Francia se postula para ser el soporte europeo a la organización industrial de la defensa.

Como es conocido, Francia recoge por ley la programación militar, en este momento se tiene la Ley de Programación Militar 2014-2019, inspirada en las directrices del *Libro Blanco*. Las grandes cifras de esta ley son: estabilidad de la parte de Defensa en el Presupuesto del Estado (11,3%); con unos recursos programados para el periodo 2014-2019 de 190 mil M€.

Reino Unido

Reino Unido, que es un país con una larga tradición y excelencia en políticas públicas de fomento de las actividades productivas, existe ya desde hace años una amplia evidencia del impacto del sector de defensa y aeroespacial en la economía del país. En este sentido, una iniciativa relevante llevada a cabo es el Defence Growth Partnership (DGP), que implementa la visión estratégica para el sector de defensa de UK⁴⁴ y cuyo lema es «gobierno e industria⁴⁵ trabajando juntos para satisfacer las necesidades de los clientes en todo el mundo». El documento incluye un preámbulo del primer ministro y otro del secretario de Estado de Defensa conjunto con el secretario de Estado de Innovación.

En el documento se establece un mecanismo a largo plazo de involucración de la propia industria de defensa en los procesos de identificación de necesidades y de planeamiento de las Fuerzas Armadas, y ello porque este sector no es solo esencial para la seguridad nacional, sino también para la economía.

El sector genera ingresos anuales de 22.000 millones de libras, exporta 6.500 millones de libras, emplea directamente a 162.400 personas en UK

nes, con el control estricto de nuestros mecanismos de control y de los compromisos europeos e internacionales; (3) la explotación sistemática de todas las vías de cooperación en materia de armamento. Los progresos recientemente realizados por Francia y Reino Unido en el ámbito de la industria de misiles ilustran la factibilidad y la pertinencia de esta aproximación. Francia está dispuesta a atender otros dominios y otros socios europeos para el sostenimiento de una basa industrial de la defensa europea económicamente viable; (4) el recurso a todos los medios de los que dispone el Estado, como accionista, como cliente y como prescriptor para facilitar las reestructuraciones industriales que se impongan a escala europea». La cita es larga pero refleja aspectos esenciales, desde el punto de vista francés, relacionados con el objeto de este trabajo: protección de su industria y actor esencial en cualquier reestructuración industrial europea.

⁴⁴ (Ref. 43).

⁴⁵ El acuerdo por parte de la industria lo han firmado la asociación ADS de industrias aeroespaciales, de defensa, seguridad y espacio; Airbus UK; Atkins; Babcock; BAE Systems; Cobham; Finmeccanica UK; General Dynamics UK; HP Defence UK; Lockheed Martin UK; Marshall Aerospace & Defence Group; MBDA UK; QinetiQ; Raytheon UK; Rolls-Royce; Serco; Thales UK.

y da empleo de manera indirecta a otras 114.200 personas a través de la cadena de suministro. Por ello, se asegura que «Gobierno e Industria deben compartir el objetivo de mantener y hacer crecer la posición de UK en el ámbito internacional. Para alcanzar este objetivo compartido, los recursos del Gobierno y la industria se deben alinear para ofrecer una nueva forma de participación con el cliente y para impulsar la inversión en investigación y desarrollo». Como se ve, esto es un avance más en la involucración entre el Gobierno y la industria de defensa⁴⁶.

Aunque el documento está firmado por grandes corporaciones, no se olvida de las empresas de tamaño mediano y pequeño (en Reino Unido hay más empresas de este tipo que en Francia, Alemania, España, Italia y Noruega juntas, según se reconoce el en propio documento).

Alemania

El caso alemán es más complejo, por las restricciones que ha tenido desde la Segunda Guerra Mundial. Oficialmente la industria de defensa alemana, que emplea a unas 90.000 personas, no tiene el apoyo explícito del gobierno, de hecho, hay planes para cortar las exportaciones de sistemas de armas a países fuera de la Unión Europea y de la OTAN⁴⁷, además de que tradicionalmente a las exportaciones se les han aplicado criterios de seguridad, más que consideraciones económicas.

Además, el debate sobre la eficacia de las políticas de adquisiciones de sistemas de armas en Alemania está abierto. Cada cierto tiempo aparece la noticia de desviaciones inaceptables en plazos o precio en algún programa⁴⁸, cosa que también pasa en el resto de los países, pero no se magnifica de igual manera.

⁴⁶ En el documento elaborado por las Centrales Sindicales CCOO y UGT y la Patronal TEDAE (Ref. 11) se incluye como recomendación «modificar el sistema actual de único demandante en el mercado de defensa por uso compartido, incorporando el sector privado en la definición de las necesidades públicas». Como se ve, en línea con el concepto DGP del Reino Unido.

⁴⁷ Según propuesta del ministro de Economía, la decisión se justifica porque está cumpliendo con los requisitos legales que estipulan que el Gobierno debe garantizar que las armas alemanas no terminan siendo utilizadas en conflictos en todo el mundo. Ante la acusación de que está destruyendo al sector, ha prometido ayudas del Gobierno para «la creación de avanzados *spin-offs* en el sector civil de la industria de defensa clásico, con el fin de aumentar el alcance de las empresas».

⁴⁸ La primera mujer ministra de Defensa de Alemania, Ursula von der Leyen, quien asumió el cargo en diciembre de 2013, contrató a la consultora KPMG para llevar a cabo una revisión de la contratación de los nueve grandes proyectos de sistemas de armas. Los colaboradores de KPMG llegaron a conclusiones devastadoras, encontraron muchos problemas estructurales y significativos casos de incompetencia en los procesos de adquisiciones. En su evaluación (que no es pública) parecen indicar que las adquisiciones se hacían según los términos que eran beneficiosos para la industria, pero no para el Gobierno.

En un estudio⁴⁹ realizado sobre esta industria por PWC⁵⁰ se caracteriza y compara con las industrias de otros países de referencia con Francia, UK y USA, y se destacan las debilidades de la industria alemana.

El debate en Alemania sobre la contratación está abierto y ha puesto de relieve los mismos dilemas que en otros países. La apertura de la contratación a la competencia internacional conduce a resultados indeseables desde el punto de vista de soberanía nacional. La mayoría de las armas de alta tecnología se pueden comprar, por ejemplo, en empresas con sede en los Estados Unidos a precios más asequibles, simplemente porque el presupuesto de Estados Unidos para la investigación y desarrollo militar empequeñece los esfuerzos de cualquier otro país. Pero ello implicaría el desplome del empleo en la industria armamentística alemana, a menos que las exportaciones se aumenten considerablemente, que no es fácil.

Con todas estas restricciones, las empresas alemanas de defensa ven una salida en la apertura del mercado europeo (aquí deben también tenerse en cuenta los costes de su personal y su productividad tradicional en estos ámbitos).

Además, posiblemente promovido internamente desde la propia industria viendo peligrar su subsistencia, hay movimientos de distinto tipo con vistas a llevar a cabo un proceso de consolidación.

Otros países europeos

El resto de países europeos con una industria de defensa de cierta relevancia (Italia, Suecia, Holanda, Polonia, etc.) también están en una actitud de defensa de las capacidades industriales nacionales que ya han desarrollado. Por supuesto, en cada uno de estos países hay peculiaridades, posiciones con matices y puntos de vista particulares a tener en cuenta.

La industria aeroespacial y de defensa italiana emplea unas 50.000 personas, con una facturación de unos 15,1 mil M€. Tradicionalmente ha tenido muy buenas relaciones de colaboración con la industria americana

⁴⁹ (Ref. 44).

⁵⁰ En el documento de análisis de la industria alemana preparado por PWC se incluye la siguiente tabla comparativa de distintos aspectos con una escala entre 1 y 4, incluyendo USA.

Criterio / País	Tecnología	Exportación	Demanda / presupuesto doméstico	Apertura de la industria a la participación extranjera	I+D	Tamaño de las empresa	Compromiso en el extranjero	Diversificación
Alemania	3	3	1	2	2	1	2	1
UK	4	2	3	4	3	3	3	2
Francia	4	3	3	2	3	3	3	2
USA	4	4	4	1	4	4	4	4

y así se reconoce en un documento oficial del gobierno⁵¹ donde se indica que «el desarrollo de las capacidades europeas no se debe interpretar como antitético con la Alianza Atlántica, sino como una oportunidad para defender e incrementar su efectividad. En vista del desequilibrio actual entre los mercados de Europa y USA, será necesario seleccionar adecuadamente para los programas de armamento las actividades nacionales y de la UE, así como las actividades en programas de colaboración con los Estados Unidos».

Las características de la industria aeroespacial y de defensa sueca, que está muy orientada a la exportación, son llamativas. Ningún otro país de su tamaño, economía y con un cliente local reducido produce plataformas terrestres, marítimas y aeronáuticas completas. Es uno, entre solo 7 países en el mundo, capaz de construir aviones de combate. De hecho, es el mayor exportador del mundo de equipamiento de defensa per cápita (datos de 2011 del Stockholm Peace Research Institute) con un crecimiento muy significativo en los últimos años. Es una industria totalmente privada con importante participación de capital extranjero, que invierte mucho en I+D (por ejemplo, Saab afirma invertir en I+D el 25% de su facturación). Con todo esto Suecia es partidaria⁵² de la apertura del mercado europeo de la defensa (sus clientes más importantes están en América y Asia) y de la intervención de la Comisión, de la armonización de los requisitos y la consolidación de la demanda en todas las áreas estratégicas y de que se monitorice exhaustivamente el cumplimiento de la legislación actual.

En el caso de Holanda, por supuesto se reserva el derecho a invocar el artículo 346 del Tratado de la Unión Europea fundamentalmente en las siguientes áreas que las considera estratégicas⁵³ que a la vez las quiere aportar al resto de los países europeos: (1) diseño, desarrollo, producción y despliegue de subsistemas integrados; (2) sensores (radar, electro-ópticos, acústicos, biométricos), C4I y automatización, (3) materiales y componentes avanzados; (4) simulación y simuladores para educación y entrenamiento; (5) ciberdefensa⁵⁴. Holanda es firme partidaria de los *offsets* y la obligatoriedad de la participación industrial de sus empresas.

Polonia ha anunciado un ambicioso plan de modernización de los sistemas de sus Fuerzas Armadas por un montante total superior a 30.000 M€ en los próximos 10 años, y el propósito de llegar al objetivo del 2% del PIB en sus gastos militares. En estos programas está solicitando gran-

⁵¹ (Ref. 45).

⁵² Según Mr. Jan Pie, Secretary General, Swedish Security and Defence Industry Association en una alocución al Subcommittee on Security and Defence del Parlamento Europeo.

⁵³ (Ref. 46).

⁵⁴ Obsérvese el parecido entre estas capacidades estratégicas y las definidas recientemente para España por el Gobierno (véase la Nota 1).

des retornos industriales para lanzar y afianzar su industria de defensa. Por otra parte, en Polonia se ha llevado a cabo un importante proceso de concentración de su industria de defensa creando el llamado Polish Armament Group (PGZ) que integra unas 30 compañías públicas de distintos sectores de la defensa, con una facturación en torno a los 1.000 M€ y 14.000 empleados, a su vez gestionado por el Polish Defence Holding (PHO), creado en torno a la antigua empresa polaca Bumar.

Las PYMEs y Europa

Es cierto que continuamente hay una referencia en las comunicaciones de la Comisión y del Consejo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en el sentido de destacar su importancia, también en el ámbito de la industria de defensa, y la necesidad de apoyarlas bien de manera individual, o bien agrupadas en redes regionales de PYMEs y *clusters* estratégicos. Relacionadas también con este concepto están las estrategias de especialización inteligente⁵⁵ (RIS3) que están incentivando, también para el sector de la defensa o próximo a este bajo el paraguas de tecnologías duales, distintas regiones de Europa.

Sin en modo alguno pretender ser exhaustivo, pues los ejemplos documentales que pueden aportarse son innumerables, en el último documento relevante de la Comisión⁵⁶ a los propósitos del presente capítulo hay toda una sección dedicada a «PYMEs, *cluster* y regiones» donde se proponen una serie de medidas para lograr «... aumentar el porcentaje de solicitudes de proyectos de doble uso presentados por *cluster* y PYMEs en relación con la defensa que consiguen financiación de la UE, en particular en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos...».

En este mismo documento la Comisión, que por principio es contraria a la práctica de las compensaciones (*offsets*), establece una relación entre compensaciones y PYMEs que no se acaba de entender. Así se afirma que «la Comisión se esfuerza en conseguir una rápida supresión progresiva de esta práctica (la de los *offsets*) y en promover otras medidas no discriminatorias para facilitar el acceso de las PYMEs a los mercados transfronterizos» (¿?). El asunto de los *offsets* es delicado, «cuestión poliédrica» lo denomina TEDAE⁵⁷ en su nota informativa comentando el documento anterior de la Comisión. TEDAE nos recuerda en dicha nota que «... la prohibición europea tiene por objeto la petición de *offsets* por una autoridad contratante, no el ofrecimiento de los mismos por la industria bajo formas de cooperación industrial o simi-

⁵⁵ Hay mucha documentación al respecto, para el ámbito de las industrias de defensa pueden consultarse, por ejemplo estas referencias: (Ref. 53) y (Ref. 51) con todas sus presentaciones asociadas.

⁵⁶ (Ref. 4).

⁵⁷ (Ref. 7).

lares...» y que « ... los cuatro grandes países europeos (FR y GE principalmente) se oponen a los *offsets* porque ven en ellos un instrumento de capacitación tecnológica de los países compradores y por tanto una amenaza de competencia futura».

Hay un hecho difícilmente rebatible, y es lo que los *offsets* han aportado al desarrollo y capacitación de la industria española de defensa. En un reciente documento⁵⁸ se resume que en España los acuerdos de cooperación industrial han generado (hasta 2012) un retorno total de 12.115 M€, con más de 998 empresas y organismos españoles beneficiarios, más de 359 empresas extranjeras responsables involucradas y más de 16.300 transacciones aprobadas. Por tanto, al menos para España, la política de *offsets* históricamente llevada a cabo por el Ministerio de Defensa debe sin duda calificarse como muy beneficiosa para el sector industrial. No parece razonable la excusa de la Comisión de utilizar el argumento del acceso al mercado por parte de las PYMEs para eliminar los *offsets*, pues en mayor medida su eliminación favorece a los grandes sistemistas de los países grandes europeos en detrimento de las empresas locales de cada país, PYMEs o no⁵⁹.

Como es conocido⁶⁰ «la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros». Pero hay un tejido industrial de empresas de tamaño intermedio, situadas entre los grandes sistemistas y las PYMEs que son el gran olvidado en el panorama europeo que se dibuja en particular para la industria de defensa. Estas empresas no cumplen los parámetros exigidos para las PYMEs, por lo que no pueden acudir a las ayudas reservadas para dichas empresas, pero tampoco tienen la capacidad de *lobby* para defender sus intereses e influir en la administración, del que disponen las empresas muy grandes. La propia Comisión se olvida de estas empresas por ejemplo al plantear que « ... estudia la posibilidad de crear un grupo consultivo *ad hoc* con los Estados miembros y la industria (integradores de sistemas y PYMEs) para identificar las diferentes opciones de promoción de las cadenas de suministro transfronterizas»⁶¹, el subrayado es del autor.

⁵⁸ (Ref. 54).

⁵⁹ De hecho, desde una consideración estrictamente industrial dos de los instrumentos más importantes de los que dispone un Estado miembro para afianzar y preservar un sector industrial de la defensa de acuerdo con sus necesidades son la definición de un conjunto de capacidades estratégicas que se reserva y una adecuada política de *offsets*, por supuesto junto con una política de inversiones en defensa adecuada y suficiente.

⁶⁰ (Ref. 56).

⁶¹ (Ref. 4).

Caracterización del sector en España

Para facilitar la comprensión de este trabajo, resulta imprescindible identificar, para el caso español, cuál es ese sector industrial vertical especializado en nichos tecnológicos, que no se corresponde con el concepto de «gran sistemista», pero tampoco con el de PYME, y que es objeto de reivindicación y puesta en valor en este capítulo.

Para tratar de ser objetivo, quizás lo mejor sea seguirle la pista a los datos que ofrece TEDAE, la patronal que agrupa al sector aeroespacial, de defensa y seguridad de empresas tecnológicas.

En este momento⁶², TEDAE cuenta con 73 empresas asociadas agrupadas en 3 subconjuntos que se denominan Colegios: el Colegio A con 7 empresas⁶³, el Colegio B con 10 empresas⁶⁴ y el Colegio C con 56 empresas⁶⁵. Cada una de las empresas se encuadra en uno de los Colegios en función de su facturación y su personal en el ámbito sectorial que abarca TEDAE (aeronáutico, espacial, defensa y seguridad), y que se han establecido por criterios objetivos (según datos declarados por las propias empresas, que a su vez determinan las cuotas de participación en la Asociación).

En una aproximación muy simplificada y que hay que complementar con todos los matices que haya lugar, podría establecerse, como punto de partida, que la clasificación de las empresas ya la ha hecho TEDAE con su distribución en Colegios:

- El Colegio A serían los «grandes sistemistas» españoles en la nomenclatura de este capítulo (por supuesto, si los comparamos con otros grandes «sistemistas europeos» su tamaño en general es mucho menor). Entre ellos están un sistemista aeronáutico, que forma parte del grupo europeo líder en este ámbito; un sistemista terrestre, que forma parte de un grupo americano; un sistemista naval y un sistemista electrónico, empresas estas dos últimas con participación pública, una de ellas totalmente pública. Finalmente, en este Colegio hay además dos empresas aeronáuticas especializadas horizontalmente (estructuras y motores).

⁶² Tras la celebración de la Asamblea General 2015, llevada a cabo el 30 de junio de 2015.

⁶³ Las 7 empresas del Colegio A son: Aernnova Aerospace, Airbus Operations, EADS Construcciones Aeronáuticas, GS European Land systems Santa Bárbara Sistemas, Indra Sistemas, Industria de Turbo Propulsores y Navantia.

⁶⁴ Las 10 empresas del Colegio B son: Aciturri Aeronáutica, Airbus Helicopter España, CESA, EADS CASA Espacio, Expal, GMV, M Torres Diseños Industriales, SENER, Tecnobit y Thales Alenia Space España.

⁶⁵ De las 56 empresas del Colegio C, las 7 que más actividad (medida por personal y facturación) declaran tener en el ámbito cubierto por la Asociación son: Altran Innovación, Aritex Cading, Celestica Valencia, CRISA, Hisdesat, Mecanizaciones Aeronáuticas y Servicios Logísticos Integrados.

- El Colegio B⁶⁶ estaría formado por las empresas verticales especializadas en nichos tecnológicos, no encuadrables en la categoría de PYMEs, y que son objeto de defensa y reivindicación en este trabajo. No se escapa que esta distribución hay que matizarla, pues dentro de este Colegio hay empresas que forman parte de grupos europeos y franceses como Airbus Group o Thales, que también tienen alguna empresa en el Colegio C. Con ello quedan seis empresas, dos de ellas especialistas aeronáuticos y las otras cuatro con actividad de cierta relevancia en dos o más sectores.
- El Colegio C serían las empresas con «actividad de PYME» en el ámbito cubierto por la Asociación TEDAE. Es evidente que no todas ellas son PYMEs según la definición estricta del término (alguna de ellas son empresas internacionales con muchos miles de empleados y otras incluso forman parte de «campeones nacionales» de otros países), pero sí lo son en el sentido de la actividad que declaran tener en este sector en España.

Por supuesto, no se puede negar que esta clasificación es bastante artificial y plagada de excepciones y salvedades que es imprescindible contemplar si se quiere ser rigurosos, pero puede valer como primera aproximación a la estructura del sector en España.

La visión española

Numerosos son los trabajos de análisis que se han desarrollado en los últimos años en España, con mayor o menor nivel de profundidad, sobre el objeto de este capítulo, la importancia del sector industrial de la Defensa y cuál podría ser, o debiera ser, su futuro. Sin en modo alguno pretender ser exhaustivo en su enumeración, en las referencias de final del capítulo están listados algunos de ellos⁶⁷, que ilustran distintas aproximaciones y distintos puntos de vista. Muchos de ellos surgieron en el entorno del Consejo Europeo de diciembre de 2013, unos para prepararlo y otros para analizar sus consecuencias.

⁶⁶ De los cuatro sectores tecnológicos que cubre la asociación TEDAE (aeronáutica, espacio, defensa y seguridad) las 10 empresas del colegio B declaran tener actividad en los siguientes sectores (medido por la ficha sectorial disponible para cada una de las empresas en la web de TEDAE):

	Aciturri	Airbus Helicopter	CESA	CASA Espacio	Expal	GMV	M Torres	SENER	Tecnobit	TAS
Aeronáutica	X	X	X			X	X		X	
Espacio				X		X		X		X
Defensa		X	X		X	X		X	X	
Seguridad		X			X	X			X	

La única empresa de este grupo que declara tener actividad en los 4 sectores es GMV.

⁶⁷ (Ref. 11, Ref. 17, Ref. 18, Ref. 19, Ref. 21, Ref. 22, Ref. 23, Ref. 37, Ref. 38, Ref. 39).

Aunque las expectativas que se crearon ante la celebración del Consejo, quizás de manera ingenua, sobre todo por parte del sector industrial de la Defensa, no se han materializado en unas conclusiones y unos resultados de importancia transcendental para el sector⁶⁸ y, en cierto modo, podría hablarse de un cierto grado de frustración, lo cierto es que ha servido, al menos en España, para que se reavive el interés por reflexionar respecto a este sector industrial y por la necesidad de establecer y concretar una estrategia industrial de Defensa articulada, como es obvio y legítimo, desde el Ministerio de Defensa.

De hecho, fue el propio Gobierno el que de alguna manera alentó esas expectativas. En la carta de presentación del secretario de Estado de Defensa a un documento⁶⁹ que se presentó a principios de diciembre de 2013, con la presencia conjunta de los ministros de Defensa y de Industria, indicaba que «un objetivo de la Política Común de Seguridad y Defensa y del propio Consejo Europeo de diciembre es fortalecer la industria de defensa europea para que pueda enfrentar los retos del siglo XXI. ¿Qué significa eso para la industria española? ¿Estamos preparados para ese reto? ...». La impresión que se transmitía por los representantes de la Administración es que el Consejo de finales del 2013 iba a significar un antes y un después para la industria europea de defensa.

Por otra parte, en el verano de 2013 (medio año antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013 que parecía tan transcendental) se produjo un hecho de la máxima relevancia a los efectos de este trabajo: la entrada del Estado en el accionariado de INDRA a través de la SEPI, con una participación del 20,14%, lo que la convirtieron en el accionista de referencia. No era descabellado suponer que podía haber una cierta relación entre esta adquisición por parte del Estado y el Consejo Europeo monográfico sobre Defensa y sobre el sector industrial de la defensa que se iba a celebrar poco después.

La carencia de una estrategia industrial se reconocía en un documento relativamente reciente, de finales de 2011, fecha en la que terminaba la anterior legislatura, publicado por la Secretaría de Estado del Ministerio de Defensa⁷⁰ y refrendado con una carta-preámbulo del propio secretario de Estado, donde se indica taxativamente que «... el Ministerio de Defensa español, al contrario que sucede en otros países, no ha explicitado nunca una estrategia sobre la materia, aplicándose hasta la fecha una estrategia de facto integrada por premisas que no siempre tienen fundamento real y que están escasamente integradas con los principios por los que se rige la defensa nacional». Bien es cierto que el documento pretende ser un punto de partida para solventar esta, podría interpretarse así, dejación de funciones y establece unos «nuevos conceptos estratégicos»

⁶⁸ (Ref. 12).

⁶⁹ (Ref. 27). El documento se presentó el 3 de diciembre de 2013.

⁷⁰ (Ref. 55).

basados en la soberanía nacional en términos de ventaja y autonomía de acción. A partir de los mismos deduce unos principios rectores para una estrategia industrial: principio de viabilidad, de control estratégico-institucional y de responsabilidad compartida; lo que permite establecer la configuración de un modelo industrial viable.

En la carta-preámbulo de este documento, redactada por el propio secretario de Estado de Defensa, indica que «... la responsabilidad del proceso de adaptación al nuevo contexto y la definición de la respuesta industrial y tecnológica adecuada a las amenazas corresponde a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa en el que aquellas se integran. Es por tanto, el Ministerio quien debe determinar, en atención a los intereses estratégicos de la defensa, cuáles son los sistemas necesarios, cuáles sus requisitos operativos y cuáles sus formatos industriales y financieros de adquisición, sin tener en cuenta los intereses de terceros cuando estos no se encuentren alineados con aquellos». Esto es, debe entenderse que también corresponde al Ministerio de Defensa fijar lo que denomina los formatos industriales.

Dándole continuidad a las ideas anteriores, como primera medida visible en el ámbito que nos ocupa, el Ministerio de Defensa ha llevado a cabo una profunda reorganización del proceso de adquisición de sistemas de armas y de cómo debe articularse su relación con la industria, concentrándolo en la Dirección General de Armamento y Material, dentro de la Secretaría de Estado de Defensa, en detrimento de los Ejércitos y la Armada.

Además, en el Consejo de Ministros del 27 de julio de 2014 estableció un acuerdo con las directrices en el sector público empresarial de la industria de defensa⁷¹. Aunque el título del acuerdo parece dirigirse al sector público empresarial, los términos del mismo son más amplios y no se circunscriben solo a la parte pública de este sector.

Se ha comentado bastante en ámbitos empresariales sobre cuál era el propósito real que estaba implícito en los términos de este acuerdo del Consejo de Ministros, especulándose con la posibilidad de que desde el Ministerio de Defensa se estuviese pensando en favorecer o imponer re-

⁷¹ El Consejo de Ministros acordaba asignar al Ministerio de Defensa, en colaboración con otros Ministerios, «la responsabilidad de la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de la defensa». Asimismo, establecía que el Ministerio de Defensa «liderará la acción de gobierno en relación con los procesos de reestructuración y consolidación de la industria de defensa a nivel nacional e internacional». Se concluía que «este acuerdo se adopta en atención a la importancia del sector industrial de la defensa desde el punto de vista estratégico, industrial y tecnológico y de su aportación a la economía y teniendo en cuenta, por otro lado, el entorno competitivo en el que se tiene que desarrollar este sector en el futuro. La industria de defensa es clave para la seguridad y soberanía nacional, al aportar el valor diferencial a los sistemas utilizados por nuestras Fuerzas Armadas en las operaciones, que le confieren la ventaja operativa en la acción y la necesaria capacidad de disuasión».

estructuraciones y concentraciones industriales de empresas públicas o de participación pública, incluso de empresas privadas con tecnologías estratégicas para la defensa, que no se habían producido antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013, a pesar de la entrada de la SEPI en el capital de INDRA. Por su parte el ministro de Defensa considera esa participación como coyuntural⁷², asociada al proceso de consolidación de la industria, y que dejará de tener sentido cuando este se haya producido.

Se han recuperado y hecho famosas en esta etapa «últimas cenas»⁷³ y se ha insistido tanto por parte de los representantes de la administración⁷⁴, como de la patronal y analistas especializados la conveniencia, incluso la necesidad alcanzar un mucho mayor grado de consolidación de la industria de defensa, que debiera conducir quizás al paradigma de tener en España una empresa vertebradora de la estrategia industrial, como sucede en otros países, un «campeón nacional»⁷⁵ un «polo nacional». Para alcan-

⁷² En declaraciones a la edición digital del diario *Expansión* (9/julio/2015) el ministro textualmente declaraba que «en el momento en que la industria de defensa tenga un nivel adecuado de consolidación, bien a nivel nacional o integrada a nivel europeo, no tendrá demasiado sentido que el Estado siga en Indra. Al menos así lo creo yo». Cuál es ese nivel de consolidación que se considera adecuado para que el Estado salga del accionariado no está definido.

⁷³ En efecto, se ha mencionado mucho la famosa «última cena», cuando en 1993 el subsecretario de Defensa de EEUU William Perry (siendo secretario de Estado Les Aspin) en una cena con empresarios del sector de defensa de EEUU les dijo que en la siguiente quería cenar con muchos menos. En efecto, la siguiente cenó solo con 5, porque se habían fusionado (estaban los representantes de Boeing, Northrop Grumman, General Dynamics, Lockheed Martin y Raytheon).

⁷⁴ En el documento «*La Industria Española de Defensa. Estrategia de Futuro*» (Ref. 27), presentado conjuntamente por los ministros de Defensa e Industria a principios de diciembre de 2013 como preparación del Consejo Europeo, el secretario de Estado de Defensa en la carta de introducción al documento señala que «Europa y España necesitan una industria de defensa fuerte y menos fragmentada que nos dote de capacidad estratégica y autonomía de acción» y añadía que «... no se trata solo de satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas, se trata de avanzar en la consolidación de una base industrial, avanzar en nuestro modelo de I+D al tiempo que fortalecemos un aspecto fundamental de nuestra soberanía».

⁷⁵ El otro talismán recuperado es el de «campeón nacional». Se ha mencionado estos últimos años que las grandes naciones europeas como Francia o Reino Unido (también Italia) tienen sus campeones nacionales con capacidad de competir en todo el mundo, pero ha de tenerse en cuenta que poco tienen que ver los Presupuestos de Defensa de estos países con el caso español.

La siguiente tabla, elaborada con datos correspondientes al año 2013 de la web www.datosmacro.com del diario *Expansión*, compara estos países desde el punto de vista de gastos en defensa:

	ESPAÑA	UK	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	USA
Gastos Def. (M€)	9.611	43.659	46.126	36.760	24.590	762.775
Gastos Def./Gasto Pub. %	2,07%	4,75%	3,82%	2,95%	3,01%	16,5%
Gastos Def./PIB %	0,92%	2,16%	2,18%	1,31%	1,52%	3,82%

zar este objetivo uno de los componentes esenciales es la necesidad del lanzamiento de nuevos programas de defensa⁷⁶.

Sin que exista una contradicción flagrante, sí que puede afirmarse que estas ideas en cierto modo no son totalmente compatibles con las recogidas en el «Código de Conducta de suscripción voluntaria para los contratistas y subcontratistas de armamento y material del Ministerio de Defensa»⁷⁷ que busca alcanzar la competitividad a nivel mundial de la base industrial y tecnológica de la defensa mediante la competencia en todos los sentidos (que la haya y que se tenga) y la transparencia⁷⁸. Se indica que el Código de Conducta permitirá «repartir el riesgo y el beneficio a lo largo de la cadena de suministro, contribuyendo al desarrollo de un tejido industrial equilibrado que tienda a evitar la aparición de posiciones dominantes que eviten el desarrollo de un verdadero mercado o de dependencias que supongan una debilidad de la base tecnológica e industrial de defensa».

Uno de los objetivos del Código de Conducta es «aumentar el nivel de especialización de la industria y fomentar la aparición de nichos de excelencia como consecuencia del desarrollo de un escenario con un elevado nivel de competencia». Esto es, se busca favorecer en las empresas la especialización y la creación de nichos de excelencia mediante una fuerte competencia, precisamente el objeto de este capítulo. A raíz de este Código, TEDAE ha desarrollado una guía orientativa sobre subcontratación en defensa⁷⁹. Este Código de Conducta también puede verse como la base para establecer un esquema de relaciones estables entre las empresas que sean el elemento aglutinador de la concentración del sector.

Sin embargo, en la línea de la consolidación industrial y la gestación real de una empresa única o un grupo de empresas con una orientación es-

Por su parte la EDA (*Ref. 13*) proporciona datos de cómo evolucionan distintos parámetros relacionados con los gastos e inversiones en defensa entre USA y Europa cada cierto tiempo.

En todo caso, deben recordarse las reflexiones y propuestas sobre cómo podría entenderse el campeón nacional español que se ha realizado en la sección 1 de este capítulo.

⁷⁶ Ese podría ser el objetivo industrial del lanzamiento de los programas tecnológicos del vehículo de ruedas VCR 8x8 y de la fragata F-110.

⁷⁷ (*Ref. 47*).

⁷⁸ En el primer artículo se establece que «el objeto que se persigue con este código de conducta está alineado con lo mencionado en el artículo 1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, consistente en: a) Garantizar la libertad de acceso a las licitaciones. b) Garantizar la publicidad y transparencia de los procedimientos. c) Garantizar la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. d) Asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta más ventajosa, considerando criterios económicos, industriales y de cualquier otro tipo, fijados por la política de armamento y material del Ministerio de Defensa».

⁷⁹ (*Ref. 35*).

tratégica coordinada, un «campeón nacional», hasta el momento no ha sucedido nada relevante⁸⁰, salvo la venta por parte del Grupo Amper⁸¹ de su línea de defensa, una parte pequeña a un grupo español (Duro Felguera) y la mayor parte a una multinacional francesa, que ya poseía una participación relevante (Thales).

Otra fuente de la máxima relevancia que demuestra la importancia que para el Gobierno Español empieza a tener la industria de defensa es la Directiva de Defensa Nacional. Dentro de las cinco directrices, solo cinco, que para la presente legislatura establece la Directiva de Defensa Nacional 2012⁸² de Presidencia del Gobierno, la última, pero a los efectos del presente capítulo no por ello menos importante, indica que «la defensa de España exige el impulso de la industria nacional del sector» a la que se le reconoce su carácter de «suministrador idóneo de las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas» y se establece la necesidad de la asistencia a esta industria en su presencia internacional.

Así pues, la política industrial de la Defensa debe ser una política de Estado y debe considerar como uno los elementos estratégicos de dicha política, no el único, pero si como componente fundamental, el «impulso» de esa industria a la que se le añade en la Directiva específicamente el adjetivo de «nacional»⁸³, se puede entender que en yuxtaposición a otra que no pueda calificarse de «nacional» y que no precisaría de tal impulso, quizás porque si es extranjera ya se lo esté dando el gobierno del país donde tenga la cabecera, o quizás porque tampoco sea «suministrador

⁸⁰ Nada relevante tras el acuerdo del Consejo de Ministros del 27 de julio de 2014 con las directrices en el sector público empresarial de la industria de defensa en cuanto a movimientos industriales de reestructuraciones, fusiones o adquisiciones, pero por supuesto sí es muy relevante la entrada de la SEPI como accionista de referencia en el accionariado de INDRA que se ha comentado antes, pero que es previo al acuerdo.

⁸¹ Debe tenerse en cuenta que esas ventas no responden a criterios estratégicos de reordenación del sector, sino a otros asuntos internos del Grupo Amper.

⁸² (Ref. 26).

⁸³ A este respecto debería delimitarse qué se entiende por industria nacional del sector de defensa, para entender mejor la directriz que está transmitiendo el Gobierno. Hay mucha literatura sobre la «nacionalidad» de las corporaciones, sobre todo las internacionales, a los efectos de aplicarles o no una determinada jurisdicción, etc., e incluso la interpretación tiene matices según el país donde se realice. Se suelen utilizar dos aproximaciones: la primera mira el domicilio, nacionalidad o residencia de las personas que controlan la empresa; la segunda se fija en el lugar donde se realizan propiamente las actividades.

Se pueden plantear, entre otras, las siguientes cuestiones respecto al carácter de una empresa de ser o no «nacional»: ¿es la que tiene su centro de producción en España?, ¿es la que su capital es español?, ¿es la que tiene su registro de empresa en España?, ¿es la que tiene sus centros de decisión al más alto nivel estratégico en España (consejo de administración y aledaños)? Si una determinada empresa responde con un sí a estas cuatro preguntas, evidentemente esa industria es española, pero, desde el punto de vista de quien escribe, el sello de nacional lo imprime esencialmente la respuesta en positivo a la cuarta pregunta.

idóneo» en expresión de la Directiva, de acuerdo con las necesidades o intereses de la Defensa Nacional.

El carácter de nacional o no nacional de una empresa siempre puede ser relevante a efectos económicos y de riqueza e imagen para un país, pero en el caso de la industria de defensa tiene otras consideraciones adicionales de la máxima importancia relacionadas con la soberanía, independencia y capacidad de decisión de un Estado⁸⁴. De hecho, relacionando ambos posicionamientos del Gobierno (Directiva de Defensa Nacional 2012 y Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 por el que se determinan las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional) podría quizás establecerse una correlación entre la «industria nacional» de la Directiva y pensar que se está asociando a esta las capacidades industriales esenciales de seguridad y defensa a preservar.

Asimismo lo reconoce, el que la política industrial de la defensa debe de ser una política de Estado, no solo el Gobierno, sino también los agentes sociales como los Sindicatos y la Patronal TEDAE, como se puso de manifiesto, por ejemplo, en la presentación en el CDTI del informe sobre la situación y perspectivas de esta industria⁸⁵ elaborado por las centrales sindicales⁸⁶ y la patronal.

El sector industrial de la defensa es, debe ser, también desde el punto de vista estrictamente industrial un sector estratégico. Aunque el Plan Integral de Política Industrial 2020 –PIN 2020–⁸⁷, elaborado a finales del año 2010 por el Ministerio de Industria, no incluye explícitamente al sector industrial de la defensa dentro de los sectores estratégicos si le reconoce dicho carácter a otros dos sectores en los que sí están presentes muchas de las empresas multisectoriales de defensa: el sector aeroespacial y el sector TIC. No debemos olvidar que estos sectores son, sin ninguna duda, uno de los ámbitos estratégicos de futuro para la industria española, habida cuenta de su gran potencial de crecimiento, su mayor capacidad de arrastre sobre el resto de la industria y su clara orientación a la exportación.

De hecho, esta clara orientación a la exportación hace que en el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015⁸⁸

⁸⁴ Véase la nota 1 sobre las capacidades industriales esenciales de seguridad y defensa que el Gobierno quiere preservar.

⁸⁵ (Ref. 11).

⁸⁶ Los sindicatos establecen que «la supervivencia del sector está relacionada con la creación de un "polo industrial nacional", es decir, un gran consorcio con las principales empresas de la industria en España, con el respaldo del Estado como accionista». Por qué la supervivencia del sector implica que el Estado deba ser accionista (además de prescriptor, cliente, etc.) es algo que no se explica en el informe.

⁸⁷ (Ref. 31).

⁸⁸ (Ref. 32).

del Ministerio de Economía y Competitividad, que de acuerdo con la Ley 14/2013 debe elaborarse con carácter bienal, y «cuyo objetivo es la mejora de la competitividad y la maximización de la contribución del sector exterior al crecimiento y a la creación de empleo» se defina al sector de defensa como un sector estratégico. En efecto, en este documento se establece que «el sector de defensa es un sector estratégico para la economía, que se caracteriza por afrontar desarrollos que implican la utilización de tecnologías avanzadas, con fuertes inversiones en investigación y desarrollo, así como la utilización de una mano de obra altamente cualificada (...) por lo que algunos de sus desarrollos podrían incluirse entre las Tecnologías Facilitadoras Esenciales (TFEs) definidas por la Comisión Europea....».

Algunos aspectos que materializan este carácter estratégico de los sectores de defensa y aeroespacial, son los siguientes:

- Por supuesto, su carácter de sector industrial clave para la seguridad y defensa nacional. Este aspecto es esencial y prima sobre cualquier otro, pero el resto de aspectos más industriales, más económicos que se indican a continuación, también son fundamentales.
- Es un sector generador de riqueza y alto valor añadido, inductor de la cooperación y el comercio internacional y con fuertes efectos de arrastre sobre otros sectores industriales y de servicios, a través de las actividades de subcontratación, en el ámbito nacional e internacional. Así, en el Plan antes referenciado, el Gobierno reconoce que «...la industria de defensa se encuentra en el sector tecnológico medio-alto, así como la gran propensión a la actividad exportadora de PYMEs del sector, que contrasta con lo expuesto en el Plan para el resto de sectores, puesto que es imprescindible beneficiarse de economías de escala que ayuden a rentabilizar las importantes inversiones inherentes a la obtención de los sistemas y equipos más avanzados tecnológicamente...». Además, se espera un potencial de crecimiento en los próximos años.
- Realiza una actividad muy relevante en I+D+i e intensiva en capital, actuando como motor de innovación de la economía, con una gran capacidad de generación de conocimiento y movilización de recursos en campos tecnológicos de vanguardia. De hecho, una preocupación en este momento tanto en la Unión Europea como en los distintos países es la necesidad de establecer medidas de protección de la propiedad industrial, sobre todo debidas a las crecientes demandas de compensaciones industriales (*offsets*) por parte de otros países fuera de la UE, lo que, según el Plan, «... afectarán a la futura competitividad de la industria española de defensa por las transferencias de tecnología que suponen». Para minimizar este riesgo el Plan reconoce, entre otras medidas, la necesidad de «...realizar una continua y creciente inversión en I+D+i para mantener la ventaja tecnológica que proteja

los nichos de producto, mientras se abre la puerta a la generación de otros nuevos». El sector además lleva estas tecnologías desarrolladas a otros sectores económicos, de forma que se producen abundantes transferencias en otros sectores. El ejemplo de GMV puede servir como referencia.

- Presenta una notable capacidad de generación de empleo de alta cualificación, esencialmente la parte aeroespacial del sector, y por ello estable y creciente. No está sucediendo lo mismo en otros subsectores, sobre todo debido a los fuertes recortes presupuestarios de los últimos años. En efecto, según se cuantifica en el documento de análisis del sector por parte de los Sindicatos y la Patronal⁸⁹, utilizando como referencia la EPA «...se aprecia el fuerte incremento que manifiesta el sector aeroespacial (22,9% de incremento en 2014, respecto al año 2008), en detrimento del naval (-23,4%). Con menor intensidad también lo hace el de las TIC (3,6%), restando participación al de armamento y vehículos (-3,1%). La misma tendencia refleja la evolución del empleo en el periodo 2008-2014: el sector aeroespacial vive un incremento del 63% acumulado en el mismo periodo, frente a un fuerte retroceso en el de armamento y vehículos (-36% acumulado), con descensos en casi todos los años; un incremento en el de las TIC (36%); y una fuerte reducción del acumulado en el naval (-50%)...».

Por otra parte, en la *Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España*⁹⁰, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, se establece la importancia en general de este sector para la recuperación de la economía, y el mantenimiento de un empleo estable y de calidad⁹¹. Dentro de la primera línea de actuación propuesta, que es «estimular la demanda de bienes industriales con efecto multiplicador en la economía», que se materializa en primer lugar en el «refuerzo y optimización de los programas de estímulo de productos con mayor efecto multiplicador», la sexta iniciativa a desarrollar es «iniciar un nuevo ciclo inversor en I+D militar adaptado a las capacidades industriales estratégicas de la defensa y reforzando y optimizando actuaciones de uso dual».

Conclusiones

Los Consejos Europeos, tanto el de diciembre de 2013 así como el último de junio de 2015, que habían creado unas expectativas significativas en

⁸⁹ (Ref. 11).

⁹⁰ (Ref. 30).

⁹¹ Se indica en el documento (Ref. 30) que la Comisión Europea ha aceptado el reto de la reindustrialización de Europa y se refleja en su estrategia «Una política industrial integrada para la era de la globalización» en la que establece como objetivo que la industria represente el 20% del PIB europeo en 2020. Para el caso de España, en 2013 el sector industrial representó un 15,9% del PIB, muy lejos todavía, por tanto, de ese objetivo del 20% para Europa.

el sector industrial de la defensa, y quizás también en la propia administración española, no han tenido unos resultados ni unas conclusiones muy llamativas, pero han permitido corroborar una serie de impresiones o apreciaciones que se vienen teniendo desde hace un tiempo:

- El proceso de convergencia para la creación de una base industrial y tecnológica de la defensa europea controlada, o al menos tutelada, desde las instituciones europeas es un proceso lento, más lento de lo que se pensaba y con dificultades, pero imparable.
- En este proceso se tiene muy en cuenta a las industrias de primer nivel, los grandes sistemistas en la terminología de este capítulo, a los que se pretende hacer más fuertes y, como consecuencia, se espera que más eficientes y competitivos a nivel global. También se considera a las PYMEs, para las que se plantean herramientas de estímulo específicas mediante Fondos Estructurales, su agrupación en *Clusters*, etc. Pero además de las anteriores, hay un conjunto de empresas especialistas verticales en nichos tecnológicos, no necesariamente PYMEs pero tampoco empresas de muchos miles de trabajadores, auténticos líderes en sus campos de actividad, que, por decirlo coloquialmente, al estar situadas en ese espacio intermedio, aunque quizás se cuente con ellas, «no salen en la foto».
- La institución que tiene una actitud más activa y beligerante en ese proceso es la Comisión Europea. Su visión de la industria de defensa, a medio camino entre ingenua e interesada, pasa por no reconocer o al menos minimizar las características particulares tanto del cliente (casi siempre los Estados y sus Ministerios de Defensa) como de la propia industria, tratando de que funcione según reglas de mercado. Visión que a su vez la favorecen los países con una industria de defensa más desarrollada.
- Para reforzar esta estrategia es necesaria la existencia de nuevos programas de cooperación europeos, con al menos un gran nuevo programa, en los que participe un número significativo de países. Se han planteado una serie de posibilidades, que van evolucionando. Quizás ese nuevo gran programa podría ser el MALE europeo.

La situación española es delicada porque su posición como país y como industria es intermedia, no está entre los grandes, pero tampoco es una «PYME». Haciendo el símil, España, globalmente su tejido industrial, es como las industrias que son objeto de defensa en este capítulo y por ello, como aquéllas, corre el riesgo de no salir en la foto europea. El Gobierno, al menos el Ministerio de Defensa, es consciente de este riesgo y está haciendo acciones encaminadas a proteger una serie de capacidades esenciales para así también proteger a la industria como sector que considera esencial.

Por ello es imprescindible que el Estado mantenga una política de apoyo al sector a largo plazo, con objeto de no reducir la actividad de las empre-

sas españolas del sector, mantener el impulso de las mismas, que crean empleo altamente cualificado y riqueza para el país, además de suponer actividad para compañías de otros sectores; y reafirmar el papel clave y estratégico de esta actividad.

Para nuestro país, por tanto, es necesario articular una estrategia industrial a largo plazo en este sector, que en los últimos años ha seguido una trayectoria ascendente que le ha conducido a una posición internacional destacada. Una posición que no podemos situar en posición en riesgo, ya que ello significaría poner en peligro buena parte de las inversiones y de los puestos de trabajo cualificados que dependen de las mismas.

Referencias

Se listan a continuación las referencias mencionadas en el texto.

- Ref. 1* Bruselas, 5.12.2007 COM(2007) 764 final – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva.
- Ref. 2* Bruselas 29.6.2012 COM(2012) 359 final – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transposición de la directiva 2009/43/CE sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE.
- Ref. 3* Bruselas 24.7.2013 COM(2013) 542 final – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente.
- Ref. 4* Bruselas 24.6.2014 COM(2014) 387 final – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Un nuevo acuerdo para la defensa europea – Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542 – Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente.
- Ref. 5* Resumen para el ciudadano: Aplicación del plan de acción de la Comisión para un sector europeo de seguridad y defensa más competitivo y eficiente.
- Ref. 6* Resumen para el ciudadano: Reforma del sector de la defensa y la seguridad.
- Ref. 7* Nota Informativa Teda: Informe de la Comisión – Hoja de ruta para la aplicación de la COM (2013) 542.

- Ref. 8 ASD: Industry comments on the European Commission's implementation Roadmap on Defence and Security. 01/09/2014.
- Ref. 9 2386th Council meeting – General Affairs – Brussels, 19-20 November 2001.
- Ref. 10 Presentación «The European Investment Plan», Thierry Buttin, DG GROW/K4 Aeronautics and Defence, 12 February 2015.
- Ref. 11 «Informe sobre la situación y perspectivas de la industria de la Defensa y la Seguridad», CCOO Industria, UGT-MCA, diciembre 2014.
- Ref. 12 Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013. Conclusiones. Bruselas, 20.12.2013 EUCO 217/13.
- Ref. 13 EU-US Defence Data 2011, EDA, Brussels, September 2013.
- Ref. 14 Annual Report 2014, EDA.
- Ref. 15 Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, 15 October 2013.
- Ref. 16 «Study Level Playing Field for European Defence Industries: the Role of Ownership and Public Aid Practices» EDA contract reference: 08-I&M-001 Conducted by Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A. in association with Fraunhofer-Institut für Naturwissenschaftlich-Technische Trendanalysen, 2009.
- Ref. 17 POOLING & SHARING y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones, IEEE, César Pintado Rodríguez, 2013.
- Ref. 18 El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España. Félix Arteaga | Investigador principal del Real Instituto Elcano especializado en Seguridad y Defensa, 27 de noviembre de 2013.
- Ref. 19 Nuevas iniciativas de la Comisión Europea para fortalecer el mercado interior y la competitividad la industria de defensa en Europa. General de brigada del EA Arturo Alfonso Meiriño. Subdirector general de Relaciones Internacionales de la DGAM. *Revista Española de Defensa*. Abril 2013.
- Ref. 20 «Study on the innovative and competitive potential of the defence-related supplier base in the EU12» EDA Conducted by: PwC Polska Sp. z o.o. (PwC), Swedish Defence Research Agency (FOI), Netherlands Organization for Applied Scientific Research (TNO) and ProCon Ltd (ProCon), under contract with PricewaterhouseCoopers EU Services EESV.

- Ref. 21* La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España. Elcano Policy Paper. Félix Arteaga - Real Instituto Elcano - Octubre 2013.
- Ref. 22* La necesidad de un horizonte de estabilidad para el Presupuesto de Defensa, Jordi Marsall Muntalà IEEE, 14 mayo de 2014.
- Ref. 23* La industria de defensa en España y sus capacidades tecnológicas. Constantino Méndez, Manuel García Ruiz, Jaime Denís Zambrana y Francisco de Argila Lefler. Dirección: Constantino Méndez. Documento de trabajo N° 74/2013, Fundación Alternativas.
- Ref. 24* Temas candentes de la Industria Aeroespacial y de Defensa. Nuevo rumbo para un sector en cambio. PWC 2015.
- Ref. 25* «Study on How to measure Strengths and Weaknesses of the DTIB in Europe». EDA contract reference: 07-I&M-002. Conducted by University of Manchester (Manchester Institute of Innovation Research) in association with The Centre for Defence Economics/ University of York; CNRS/ GREDEG (FR); and Istituto Affari Internazionali.
- Ref. 26* Directiva de Defensa Nacional 2012.
- Ref. 27* La industria española de defensa. Estrategia y futuro, Ministerios de Defensa y de Industria, Energía y Turismo, 3 diciembre 2013.
- Ref. 28* France – UK Summit: 31 January 2014. Declaration on Security and Defence.
- Ref. 29* EDA: A draft policy framework for systematic and long´term defence cooperation – 3 september 2014.
- Ref. 30* Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España. Propuestas de actuación 11.07.2014 Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Ref. 31* Plan Integral de Política Industrial 2020 PIN-2020, Ministerio de Industria, 10 diciembre 2010.
- Ref. 32* Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015, Ministerio de Economía y Competitividad.
- Ref. 33* «Study on R&D/R&T contracting policies in support of SMEs». EDA contract reference: 09-I&M-001. Conducted by Europe Economics Research Ltd.
- Ref. 34* Ensuring Tomorrow's Military Aerospace Supply Chain Final report Brussels, March 2014. EDA, 12.I&M.OP.346.
- Ref. 35* Guía sobre Subcontratación en Defensa, TEDAE 2014.
- Ref. 36* Development of a European Defence Technological and Industrial Base TNO report, september 2009.

- Ref. 37* Documento de Seguridad y Defensa 56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, marzo 2013.
- Ref. 38* Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD) en España. Félix Arteaga, con la colaboración de representantes del sector industrial de la seguridad y la defensa. Área: Seguridad y Defensa. Documento de Trabajo 18/2011 29/11/2011. Real Instituto Elcano.
- Ref. 39* La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre 2013, Miguel Ángel Ballesteros Martín, 8 enero de 2014 IEEE.
- Ref. 40* Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales from 4 to 5 september 2014.
- Ref. 41* DGA – Pour en savoir plus, enero 2015.
- Ref. 42* Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013.
- Ref. 43* Delivering Growth. Implementing the strategic vision for the UK Defence Sector. Julio 2014.
- Ref. 44* Challenges for the German defence industry. CEO Agenda for 2030. PWC.
- Ref. 45* Ministerial Directive on the military policy for the year 2013. Ministerio de Defensa de Italia.
- Ref. 46* The Netherlands' Defence Industry Strategy. 10 diciembre 2013.
- Ref. 47* CÓDIGO DE CONDUCTA. Instrucción 44/2011, de 8 de julio, del secretario de Estado de Defensa que aprueba el Código de Conducta de suscripción voluntaria para los contratistas y subcontratistas de armamento y material del Ministerio de Defensa.
- Ref. 48* DIRECTIVA 2009/43/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 6 de mayo de 2009 sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad (texto pertinente a efectos del EEE).
- Ref. 49* DIRECTIVA 2009/81/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 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, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (texto pertinente a efectos del EEE).

- Ref. 50* Brussels, 24.7.2013 SWD(2013) 279 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. On Defence Accompanying the document Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector [COM(2013) 542 final].
- Ref. 51* Proceedings of joint EDA-Commission workshop Regional Smart Specialisation for the EU Defence Sector 28 January 2013 – EDA.
- Ref. 52* 29.10.2013 INFORME sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea [2013/2125(INI)]. Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.
- Ref. 53* Análisis de las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3) en España, TEDAE 2014.
- Ref. 54* ISDEFE: La Cooperación Industrial asociada a las adquisiciones del Ministerio de Defensa de España, 2 de abril de 2013.
- Ref. 55* Propuestas para una Estrategia Industrial de Defensa – Los intereses industriales de la Defensa en España. Ministerio de Defensa, Secretaría de Estado de Defensa. Noviembre 2011.
- Ref. 56* La nueva definición de PYME. Guía del usuario y ejemplo de declaración. Publicaciones de la Comisión Europea. 19-5-2006.
- Ref. 57* Council conclusions on CSDP (Common Security and Defence Policy). CSDP/PSDC 283. Brussels, 18 May 2015.
- Ref. 58* EUCO 22/15 Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) – Conclusiones. Bruselas, 26 de junio de 2015.