

Bruselas, 30.11.2016
COM(2016) 950 final

**COMMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL
EUROPEO Y AL COMITE DE LAS REGIONES**

Plan de Acción Europeo de la Defensa

1. Introducción

En su discurso sobre el estado de la Unión de 2016¹, el presidente Juncker destacó la importancia de una Europa que proteja, empodere y defienda. Los europeos deben asumir una responsabilidad mayor con respecto a su seguridad, y ello significa que deben invertir en el desarrollo de capacidades clave de defensa que les permitan responder a las amenazas externas, protegerse contra ellas y disuadir a quienes las generan. La Unión Europea debe demostrar que puede actuar como proveedora de seguridad tanto militar como no militar, atendiendo a los llamamientos de mayor solidaridad en materia de seguridad y defensa². Esta prioridad también ha sido subrayada en la hoja de ruta de Bratislava³, así como por el Parlamento Europeo⁴ y el Consejo de la Unión Europea⁵.

Para contar con una defensa europea más fuerte, es preciso que los Estados miembros adquieran, desarrollen y retengan conjuntamente todo el espectro de capacidades terrestres, aéreas, espaciales y marítimas. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Defensa de la Unión Europea⁶ («Estrategia Global») señala una serie de ámbitos prioritarios en cuanto a capacidades de defensa en los que es necesario que Europa invierta y diseñe enfoques colaborativos: información, vigilancia y reconocimiento, incluidos los sistemas aéreos pilotados a distancia, las comunicaciones por satélite, el acceso autónomo al espacio y la observación terrestre permanente; capacidades militares de gama alta, incluidos los facilitadores estratégicos; y capacidades destinadas a garantizar la ciberseguridad y la protección marítima.

El mercado europeo de la defensa adolece de fragmentación e insuficiente colaboración industrial. Podría hacerse un uso más eficiente del dinero público y consolidarse la base industrial si se reforzara el mercado único de la defensa, se redujeran las duplicaciones y se mejorara la competitividad de la industria de la defensa de la UE.

Necesidad de invertir en capacidades estratégicas

Para que Europa pueda responder a estas prioridades en cuanto a capacidades, debe crear las condiciones para una mayor cooperación en materia de defensa, a fin de maximizar el rendimiento y la eficiencia del gasto en defensa. Ello ha de ir de la mano de una base industrial de la defensa fuerte, competitiva e innovadora, y en beneficio de la economía en general: las inversiones en el sector de la defensa tienen un importante efecto

¹ «Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad», 14 de septiembre de 2016.

² El 14 de noviembre de 2016, el Consejo de Asuntos Exteriores concluyó que debería explorarse el potencial de una cooperación estructurada permanente inclusiva. El presidente Juncker pidió una iniciativa de ese tipo en sus Orientaciones políticas de julio de 2014. En ellas afirmaba que «ni las más sólidas de esas potencias [suaves] pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas. El Tratado de Lisboa contempla la posibilidad de que los Estados miembros que así lo deseen pongan en común sus capacidades de defensa en forma de cooperación estructurada permanente».

³ Programa de trabajo propuesto por el Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo y el Presidente de la Comisión en la reunión de jefes de Estado o de Gobierno celebrada por veintisiete Estados miembros el 16 de septiembre de 2016 <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

⁴ Informe del Parlamento Europeo sobre «la Unión Europea de la defensa» (2016/2052(INI)), aprobado el 22 de noviembre de 2016.

⁵ Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016.

⁶ Véase: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

económico multiplicador en términos de creación de empresas derivadas, transferencia de tecnología a otros sectores y creación de puestos de trabajo⁷.

Atendiendo al llamamiento del Consejo⁸, el presente Plan de Acción Europeo de la Defensa contribuye a garantizar que la base industrial europea en el ámbito de la defensa sea capaz de satisfacer las necesidades actuales y futuras de Europa en materia de seguridad y, a ese respecto, mejora la autonomía estratégica de la Unión, reforzando su capacidad para actuar con sus socios. El presente Plan de Acción está estrechamente relacionado con el plan de aplicación de la Estrategia Global de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa, en el que se presenta un nuevo nivel de ambición para la Unión y se determinan las medidas para conseguirlo; asimismo, guarda una estrecha relación con la implementación de la declaración conjunta UE-OTAN⁹ firmada por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Secretario General de la OTAN. Las medidas propuestas en este Plan de Acción Europeo de la Defensa conducirán a una Unión Europea más fuerte en materia de defensa, lo que en última instancia también significa una OTAN más fuerte.

El Consejo acogió con satisfacción el plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa y tomó nota de los actuales ámbitos prioritarios en los que Europa tiene que hacer las inversiones adecuadas y diseñar enfoques colaborativos¹⁰. Animó a la Comisión a que ayude a los Estados miembros en la implementación de las prioridades señaladas en cuanto a capacidades. A través de las medidas desarrolladas en este Plan de Acción, la Comisión se compromete a prestar apoyo a todo el ciclo de creación de capacidades de defensa, desde la investigación y el desarrollo hasta la producción.

Retos de la defensa europea

Colectivamente, el gasto militar europeo es el segundo más grande del mundo. Sin embargo, Europa sigue estando a este respecto por detrás de los EE. UU., y adolece de la ineficiencia del gasto debido a las duplicaciones, la falta de interoperabilidad y las brechas tecnológicas. Por otro lado, mientras que los presupuestos de defensa en Europa se han ido reduciendo en los últimos años, otros actores mundiales (China, Rusia y Arabia Saudí) han mejorado sus sectores de la defensa a una escala sin precedentes. Sin una inversión sostenida en defensa, Europa corre el riesgo de carecer de la habilidad tecnológica necesaria para construir la próxima generación de capacidades de defensa críticas. En última instancia, ello afectará a la autonomía estratégica de la Unión y a su capacidad para actuar como proveedora de seguridad.

El sector industrial de la defensa no solo reviste importancia estratégica para la seguridad de Europa. Con una cifra de negocios total de 100 000 millones EUR anuales y 1,4 millones de personas altamente capacitadas en empleos directos o indirectos en Europa¹¹, también contribuye enormemente a la economía europea.

⁷ Se estima que cada euro invertido en defensa genera un rendimiento de 1,6, en particular por lo que se refiere a empleo cualificado, investigación y tecnología, y exportaciones (véase Europe Economics: *The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry*, 2013).

⁸ Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de octubre de 2016.

⁹ Firmada en Varsovia en julio de 2016.

¹⁰ Además de las prioridades en cuanto a capacidades de defensa que recibieron el visto bueno del Consejo Europeo en 2013, y de las contenidas en el Plan de Desarrollo de Capacidades y en la Estrategia Global de la UE; Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016.

¹¹ Datos de la Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa (ASD, Aerospace and Defence Industry Association).

La industria de la defensa es dependiente del inicio de programas de desarrollo de capacidades por parte de los gobiernos y, de modo más general, del nivel de gasto público e inversión en defensa. En su calidad de clientes finales de los equipos de defensa, los gobiernos especifican los requisitos y actúan como autoridades adjudicadoras y reguladoras y, con frecuencia, como favorecedoras de las exportaciones. Además, el desarrollo de sistemas de defensa tiene lugar con una perspectiva a largo plazo e implica un alto riesgo, ya que las necesidades operativas pueden cambiar mientras se están desarrollando los productos. Esto significa que las empresas del sector no van a invertir en tecnologías militares sin un compromiso de compra por parte de las autoridades públicas.

Muchos Estados miembros han recortado sus presupuestos de defensa en el último decenio. De 2005 a 2015, el gasto en defensa de la Europa de los Veintisiete¹² disminuyó cerca de un 11 %, hasta alcanzar un importe global de 200 000 millones EUR. El porcentaje del PIB correspondiente a los gastos de defensa también cayó en 2015 al nivel más bajo registrado, un 1,4 %. En términos reales, los presupuestos de defensa han disminuido en la UE 2 000 millones EUR al año en los últimos diez años¹³. A día de hoy, solo cuatro de los veintiocho Estados miembros alcanzan el objetivo de gasto de la OTAN del 2 % del PIB, fijado en la cumbre de Gales de 2014: Estonia, Grecia, Polonia y el Reino Unido.

A título comparativo, en 2015 los EE. UU. invirtieron en defensa más del doble que todos los Estados miembros de la UE juntos. En los últimos diez años, China ha incrementado su presupuesto de defensa en un 150 %. En 2015, Rusia invirtió en defensa un 5,4 % de su PIB¹⁴.

A pesar de los indicios de una tendencia a la inversa en los últimos dos años, la persistente ausencia de inversión ha afectado a la industria europea de la defensa, desde los contratistas principales hasta los proveedores. Ha habido una ausencia generalizada de oportunidades en cuanto a nuevos proyectos industriales de defensa de envergadura, y también una ausencia de programas colaborativos europeos¹⁵.

La tendencia de unos presupuestos de defensa decrecientes se ha visto agravada por la manera ineficiente en que se utilizan esos presupuestos. La fragmentación de los mercados europeos conduce a una duplicación innecesaria de capacidades, organizaciones y gastos.¹⁶ La mayor parte del gasto en defensa se realiza a través de la contratación pública nacional, y solo un 22 % de la adquisición pública total de equipos en 2014 se efectuó a través de contrataciones colaborativas¹⁷.

La competencia a escala de la UE y una mayor cooperación, que son los dos medios de mejorar la eficiencia y la capacidad de innovación de la base industrial europea en el

¹² Estados miembros participantes en la AED.

¹³ AED, datos de defensa de 2014 y 2015, 7 de junio de 2016. Otras cifras de este párrafo también provienen de esta fuente.

¹⁴ *SIPRI Military Expenditure database 2014, Military Database 2015*, International Institute for Security Studies.

¹⁵ Informe del grupo de personalidades sobre la investigación de la defensa europea, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, febrero de 2016.

¹⁶ Por ejemplo, existen ciento cincuenta y cuatro sistemas de armas en la UE, frente a solo veintisiete en los EE. UU. Agencia Europea de Defensa: *EU-US Defence Data 2011*.

¹⁷ Respecto a los Estados miembros de la AED. Véase AED, datos de defensa de 2014 y 2015, 7 de junio de 2016.

ámbito de la defensa, todavía son excesivamente limitadas. La disminución de los presupuestos de defensa en toda Europa no ha generado una mayor cooperación, más bien al contrario. Hoy en día existen menos programas de cooperación que hace veinte años.

Valor añadido de la Unión Europea

La decisión de apoyar las inversiones en defensa y de iniciar programas de desarrollo de capacidades sigue siendo una prerrogativa y una responsabilidad de los Estados miembros. La movilización de los instrumentos y las políticas de la UE, dentro de los límites de los Tratados, no debe sustituir a los bajos niveles de inversión en defensa de los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión se compromete a complementar, favorecer y consolidar los esfuerzos de colaboración emprendidos por los Estados miembros para desarrollar capacidades de defensa que respondan a los retos de seguridad, y a apoyar a la industria europea de la defensa¹⁸.

En particular, las políticas y los instrumentos de la Unión pueden aportar valor añadido de la siguiente manera: i) mejorando la competitividad y el funcionamiento de la industria de la defensa en el mercado único; ii) estimulando más la cooperación en defensa por medio de incentivos positivos, con la atención centrada en proyectos que los Estados miembros no puedan emprender; iii) reduciendo las duplicaciones innecesarias y, por ende, promoviendo un uso más eficiente del dinero público en un momento de restricciones presupuestarias.

La Comisión ya ha diseñado estrategias para apoyar la competitividad de la industria europea de la defensa y la creación en Europa de un mercado de la defensa más integrado. La adopción en 2009 de dos directivas en el ámbito de la defensa¹⁹ ha contribuido al establecimiento progresivo de un mercado europeo de la defensa. En 2003 se propuso un paquete de medidas de apertura del mercado y apoyo a la industria: la Comisión estableció una lista de acciones²⁰ para seguir consolidando el mercado único de la defensa y promover una industria de la defensa más competitiva.

Por primera vez, la Comisión presenta un Plan de Acción Europeo de la Defensa que se centra en las necesidades de capacidades y que apoya a la industria europea de la defensa. El Plan de Acción consta de tres pilares principales que abordan necesidades diferentes, pero complementarias, a lo largo del ciclo de desarrollo de las capacidades, con la atención puesta especialmente en las tecnologías y los productos:

- la creación de un Fondo Europeo de Defensa;

¹⁸ En su estudio *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, de 2013, el Parlamento Europeo indica que el coste de no europeizar el ámbito de la defensa se estima entre un máximo de 130 000 millones EUR y un mínimo de 26 000 millones EUR, haciendo un cálculo más conservador. Es importante señalar que la cifra de 26 000 millones EUR anuales corresponde al presupuesto de defensa combinado de quince Estados miembros de la UE (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Rumanía).

¹⁹ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, DO L 146 de 10.6.2009, p. 1; Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, DO L 216 de 20.8.2009, p. 76.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente», COM(2013) 542 final.

- el fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa; y
- el refuerzo del mercado único de la defensa.

Además, siempre que sea procedente, la Comisión promoverá las sinergias entre lo civil y lo militar dentro de las políticas de la UE.

En muchos de los ámbitos afectados, las iniciativas que se anuncian en este Plan de Acción se beneficiarán de la labor de la Agencia Europea de Defensa (AED), concretamente del plan de desarrollo de capacidades²¹, de las prioridades de investigación y tecnología (I+T) y de las actividades estratégicas clave²².

2. Creación de un Fondo Europeo de Defensa

En su discurso sobre el estado de la Unión del 14 de septiembre de 2016, el presidente Juncker pidió que se creara un Fondo Europeo de Defensa. Este Fondo estaría compuesto por dos estructuras de financiación distintas («secciones»), que serían complementarias e irían implantándose progresivamente:

i) Una **sección de investigación** para financiar proyectos de investigación colaborativos en materia de defensa a nivel de la UE. Se desarrollaría a través de una acción preparatoria y se convertiría en un programa específico de la UE en el marco financiero plurianual posterior a 2020²³.

ii) Una **sección de capacidades** para apoyar el desarrollo conjunto de capacidades de defensa²⁴ comúnmente acordadas por los Estados miembros. Esta sección se financiaría poniendo en común las contribuciones nacionales, con el apoyo del presupuesto de la UE cuando fuera posible.

La «sección de investigación» y la «sección de capacidades» serán complementarias, pero su naturaleza jurídica y sus fuentes de financiación serán distintas.

Las «secciones» se complementarán con un mecanismo de coordinación en forma de **Consejo de Coordinación**, que reunirá a la Comisión, al Alto Representante, a los Estados miembros, a la Agencia Europea de Defensa y a la industria, según proceda.

La tarea primaria del Consejo de Coordinación será garantizar la coherencia entre las «secciones» de investigación y de capacidades, a fin de sostener mejor el desarrollo de las capacidades acordadas por los Estados miembros. Estas capacidades se identifican conforme a procesos separados, en especial los de la Agencia Europea de Defensa y la revisión coordinada anual sobre defensa impulsada por los Estados miembros, que ha de ser propuesta por el Alto Representante en consonancia con las conclusiones del Consejo.

Gráfico 1. Hacia un Fondo Europeo de Defensa

²¹ Véase AED en: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² Es decir, tecnologías, capacidades laborales y capacidades industriales de fabricación.

²³ La relación con el programa marco plurianual de investigación previsto en el artículo 182 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se determinará en el contexto del nuevo marco financiero plurianual.

²⁴ A efectos del presente Plan de Acción, el término «capacidades de defensa» se refiere a activos militares, en especial los equipos materiales y las tecnologías necesarios que abarcan todos los ámbitos pertinentes. No incluye las operaciones de defensa ni otros elementos necesarios para gestionar las capacidades de defensa, como son la formación, el personal y la logística.



La «sección de investigación»: financiar la investigación en tecnologías y productos de defensa

La investigación en tecnologías, productos y servicios innovadores de defensa resulta clave para salvaguardar la competitividad a largo plazo del sector de la defensa y, en última instancia, la autonomía estratégica de Europa. Sin embargo, el gasto en I+T de defensa ha sufrido cortes significativos en los presupuestos nacionales²⁵. Entre 2006 y 2013, el gasto en I+T de defensa en los veintisiete Estados miembros que participan en la AED se redujo un 27 %²⁶. En 2014, el gasto en I+T de defensa en la Europa de los Veintisiete ascendió a unos 2 000 millones EUR. Esta reducción no se compensó con una mayor cooperación: en el mismo período, la I+T de defensa de naturaleza colaborativa disminuyó más de un 30 %.

En el período 2006-2011, los EE. UU. gastaron cada año un promedio de 9 000 millones EUR en I+T de defensa y un promedio de 54 600 millones EUR en I+D de defensa. El esfuerzo de los EE. UU. continuará e incluso aumentará a consecuencia de la tercera estrategia de compensación (*Offset Strategy*). Entre 2012 y 2015, la I+D de defensa rusa se duplicó, y, según los datos disponibles, también China está incrementando su inversión en I+D.

Es preciso invertir más en la investigación en defensa, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE, para reforzar la base científica y tecnológica en el ámbito de las tecnologías, los productos y los servicios de defensa. La Comisión está, pues, dispuesta a

²⁵ El gasto en investigación y desarrollo (I+D) de defensa comprende cualquier proyecto de I+D hasta el momento en que empieza a incurrirse en gastos para la producción de equipos. La I+T está incluida en la I+D. Véase la definición en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Estudio del Parlamento Europeo: *The Future of EU defence research*, 2016. Otras cifras de este párrafo también provienen de esta fuente.

movilizar fondos de la UE para apoyar la investigación en defensa a nivel de la UE. Sin embargo, esos fondos deben complementar y catalizar los esfuerzos nacionales, no duplicarlos ni sustituirlos.

La Comisión tiene la intención de poner en marcha una actuación preparatoria sobre investigación en defensa en 2017, tal como solicitó el Consejo Europeo, con un presupuesto de 90 millones EUR durante el período 2017-2019²⁷. Esa actuación constituirá un primer paso, de tiempo y presupuesto limitados, que servirá para poner a prueba el valor añadido del presupuesto de la UE de apoyo a la investigación en defensa. La Comisión considerará la posibilidad de un acuerdo de delegación con la AED con respecto a determinadas tareas relacionadas con la implementación de la actuación preparatoria. Los temas de investigación se establecerán en el programa de trabajo siguiendo los principios comitológicos.

Si los Estados miembros se muestran de acuerdo con el presente Plan de Acción, la actuación preparatoria allanará el camino para que la «sección de investigación» adopte la forma de un programa europeo de investigación en defensa dentro del próximo marco financiero plurianual posterior a 2020. Tal programa tendría que tener una envergadura creíble. Teniendo en cuenta la importancia de la inversión en la investigación en defensa, la escala de los presupuestos nacionales en este ámbito y los elevados costes que conlleva el desarrollo de tecnologías de defensa punteras, esa «sección» puede necesitar un presupuesto anual estimado de 500 millones EUR para marcar una diferencia sustancial, en consonancia con las conclusiones del grupo de personalidades dedicado a la investigación europea en defensa²⁸ y con el reciente informe del Parlamento Europeo sobre esta materia²⁹. Con esa cantidad, la UE se colocaría entre los cuatro mayores inversores de Europa en I+T de defensa.

Conviene que el programa se centre en un número limitado de proyectos de investigación clave relacionados con las prioridades en cuanto a capacidades de defensa acordadas por los Estados miembros. De esa manera se garantizará una asignación de recursos eficiente, se desalentará la duplicación innecesaria y se hará uso de las economías de escala³⁰. La investigación financiada por la UE debe dedicarse a la defensa crítica y a las tecnologías impulsadas por la innovación, basándose en la excelencia.

La gobernanza del programa estará sujeta a las normas presupuestarias de la UE, y debe tener en cuenta las especificidades del sector de la defensa. Se estudiarán varias opciones para estructurar un diálogo entre la Comisión, los Estados miembros y la industria acerca de la implementación de la futura «sección», por ejemplo a través de posibles plataformas tecnológicas. Este diálogo se beneficiará de las actividades de la AED en los ámbitos de las prioridades de I+T y de capacidades, así como de las actividades

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de diciembre de 2013, EUCO 217/13.

²⁸ Véase: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>

²⁹ Véase el *Informe sobre la Unión Europea de Defensa* (2016/2052(INI)), adoptado el 22 de noviembre de 2016, según el cual «el programa europeo de investigación en materia de defensa necesitará un presupuesto total de al menos 500 millones de euros al año para el mencionado período a fin de ser creíble y suponer un cambio significativo».

³⁰ Por ejemplo, la investigación financiada por la UE podría dar apoyo a las tecnologías encaminadas al desarrollo de sistemas aéreos pilotados a distancia (como los drones), así como a las tecnologías en que se basan la monitorización y la seguridad de las fronteras de la UE, entre otras cosas para mejorar la protección de dichas fronteras y la protección marítima (incluidos los activos marítimos y aéreos de apoyo para las operaciones necesarias de seguridad física aérea y protección marítima).

estratégicas clave. Como ha mencionado el grupo de personalidades³¹, el comité del programa debería estar compuesto de representantes de los Estados miembros, funcionar a través del «procedimiento comitológico» y evaluar el valor añadido de la UE en los proyectos, sobre todo teniendo en cuenta que los Estados miembros son los usuarios finales del sector de la defensa.

La financiación se efectuaría principalmente a través de subvenciones, aunque también se estudiará la posibilidad de utilizar contratos públicos precomerciales³² en el caso específico de la investigación en defensa. Tales proyectos requerirán la participación de institutos y empresas de investigación de varios Estados miembros y estimularán la participación de pymes, en especial las que trabajan en innovación de doble uso. Conviene establecer normas específicas sobre derechos de propiedad industrial e intelectual, teniendo en cuenta la experiencia extraída de la actuación preparatoria.

Las tecnologías de defensa que se desarrollen a través de la actuación preparatoria y del futuro programa también pueden cubrir necesidades civiles. Deben fomentarse las sinergias para impulsar la innovación en beneficio de la economía civil en general, como es el caso de las tecnologías sobre ciberdefensa, evitando duplicaciones. A la inversa, la investigación civil también podría utilizarse en apoyo de la industria de la defensa. El programa Horizonte 2020³³ puede aprovecharse para impulsar la investigación básica y la innovación, en particular promoviendo el efecto de fertilización cruzada. A partir de 2017, la Comisión reunirá a la industria de la defensa y a las industrias civiles innovadoras que se benefician de la financiación de Horizonte 2020 para fomentar los efectos de desbordamiento hacia la industria de la defensa relacionados con tecnologías potencialmente disruptivas y con nuevos procesos.

La «sección de capacidades»: financiar el desarrollo conjunto de capacidades de defensa

No solo es importante desarrollar la cooperación europea con respecto a la investigación en defensa, sino que es necesario ir más allá y garantizar el apoyo para todo el ciclo de desarrollo de las capacidades de defensa. A pesar de las evidentes ventajas económicas y de otro tipo que tiene la colaboración, los Estados miembros siguen encontrando obstáculos importantes que estorban el desarrollo de programas colaborativos.

La falta de coordinación y de planificación conjunta de capacidades a nivel de la UE reduce la eficiencia del gasto público y de las inversiones de los Estados miembros, al tiempo que genera duplicaciones innecesarias. Por otro lado, la falta de sincronización de las contribuciones presupuestarias individuales provoca retrasos considerables en la puesta en marcha y la realización de programas colaborativos. Por último, los costes crecientes de las capacidades de defensa complejas pueden resultar prohibitivos para los Estados miembros si invierten ellos solos, de modo que la puesta en común de recursos

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>

³² La contratación precomercial es un planteamiento para la adquisición de servicios de I+D que permite a las entidades públicas adjudicadoras compartir con los proveedores los riesgos y los beneficios de los diseños, los prototipos y los ensayos de un volumen limitado de productos y servicios nuevos.

³³ Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1982/2006/CE, DO L 347 de 20.12.2013, p. 104.

nacionales para capacidades generaría ahorros presupuestarios y permitiría maximizar el rendimiento de las inversiones en defensa.

Con la «sección de capacidades» del Fondo se trataría de salvar estos obstáculos. Con ella se garantizaría la financiación conjunta del desarrollo y la adquisición de capacidades estratégicas prioritarias. Estas las acordarían conjuntamente los Estados miembros y podrían incluir prioridades de doble uso que fueran pertinentes para la implementación de políticas de la UE³⁴. Esta «sección» se centraría en las fases posteriores a la I+T, incluidos los prototipos y el desarrollo y la adquisición de productos y tecnologías.

En una primera estimación, podría servir como objetivo una cantidad de referencia de 5 000 millones EUR anuales. Tal cantidad correspondería al 2,5 % del gasto nacional total en defensa dentro de la UE y al 14 % del gasto nacional en capacidades de defensa. Además, cubriría la diferencia para alcanzar el objetivo acordado por los Estados miembros de la AED de utilizar en proyectos de colaboración el 25 % de su gasto en equipos³⁵. Esta cantidad de referencia debería afinarse sobre la base de un ejercicio de alcance que se realizaría junto con los Estados miembros.

Las características específicas de esta «sección de capacidades» tendrán que seguir definiéndose en estrecha cooperación con los Estados miembros, la alta representante, también en su calidad de directora de la AED, y otras partes interesadas pertinentes. Esto se hará en consonancia con los Tratados y con los mandatos existentes, y de manera que se maximicen las sinergias y se eviten las duplicaciones. En particular, deberá respetarse la labor de la alta representante para explorar el potencial de la cooperación estructurada permanente con arreglo al mandato dado por el Consejo. La identificación de prioridades y la propiedad de las capacidades seguirían obviamente correspondiendo a los Estados miembros, que también serían los que pondrían en funcionamiento tales capacidades. Es de esperar que la cooperación se desarrolle con el tiempo.

La «sección de capacidades» podría tener dos niveles:

- Un primer nivel, abierto a todos los Estados miembros, consistiría en una **estructura general**. Esta diseñaría el marco común para apoyar a los Estados miembros y realizaría una labor de gestión operativa para el desarrollo de proyectos específicos, por medio de normas comunes y de las herramientas jurídicas y financieras aplicables para hacer funcionar los proyectos. También podría ayudar a suavizar los requisitos presupuestarios de los Estados miembros y a subsanar la falta de sincronización de los ciclos presupuestarios nacionales.
- El segundo nivel consistiría en **proyectos específicos para desarrollar capacidades conjuntas** sobre la base de la participación voluntaria de los Estados miembros. La toma de decisiones financieras y operativas en relación con

³⁴ Por ejemplo, drones que podrían utilizarse para la vigilancia de fronteras.

³⁵ En el período 2010-2014, los Estados miembros de la AED utilizaron en proyectos de equipamiento colaborativos, en promedio, un 19,6 % de su gasto total en equipos, lo que equivale a 7 560 millones EUR al año. Esta cifra está 5 840 millones EUR anuales por debajo del objetivo acordado.

los proyectos específicos y con sus modalidades de financiación sería responsabilidad de los Estados miembros participantes en cada proyecto, conforme a las normas establecidas por la estructura general. Podría haber diferentes grupos de Estados miembros que participaran en proyectos concretos distintos.

El desarrollo de capacidades conjuntas se financiaría poniendo en común las contribuciones de los Estados miembros que decidieran participar. Se garantizaría así el mantenimiento de su cofinanciación en el tiempo. Cada contribución se limitaría a proyectos concretos, que serían definidos *a priori* por los Estados miembros participantes. Por tanto, los proyectos serían financieramente independientes y de tiempo y envergadura limitados, descartándose así cualquier forma de responsabilidad financiera cruzada entre ellos.

Si es necesario y se acuerda, la «estructura general» o los proyectos concretos pueden utilizarse para emitir instrumentos de deuda relacionados con proyectos. Tales instrumentos podrían estar financiados por las líneas de pago de los Estados miembros correspondientes al proyecto en cuestión o mediante garantías o capital desembolsado adicionales, bien al nivel del proyecto concreto, bien al nivel de la estructura general. En este último caso, la estructura general podría dotarse con su propia base de capital³⁶.

Las contribuciones nacionales de capital a la «sección de capacidades» se tratarán como aportaciones «puntuales» con arreglo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que significa que se descontarán del esfuerzo presupuestario estructural que se espera que realicen los Estados miembros. El mismo trato se aplicará a las garantías, en la medida en que incidan en el déficit o en la deuda³⁷.

La Comisión está dispuesta a explorar todas las opciones de financiación de la «sección de capacidades» con cargo al presupuesto de la UE, de conformidad con los Tratados. Concretamente, tal contribución podría aportarse para el desarrollo tecnológico y la demostración de proyectos, en especial prototipos. La Comisión considerará también la posibilidad de financiar estudios de viabilidad e instalaciones de ensayo. Con cargo al presupuesto de la UE también podrían financiarse productos y tecnologías de doble uso. Por último, el gasto administrativo de esta «sección» podría correr a cargo del presupuesto de la Unión.

La Comisión está lista para dar apoyo a esta «sección» con su pericia financiera y técnica³⁸. También habría que tener en cuenta la experiencia y la labor en curso de los Estados miembros en el contexto de la AED con vistas a la creación de un mecanismo de instrumento de cooperación.

Atendiendo al discurso del presidente Juncker sobre el estado de la Unión, y a la luz del debate mantenido con las instituciones de la UE, conviene establecer el Fondo Europeo de Defensa. La Comisión propone el siguiente plan.

³⁶ El propósito de una estructura de capital permanente podría ser doble: mejorar la valía crediticia de la sección y facilitar la fungibilidad de las emisiones de deuda individuales.

³⁷ Como se explica, por ejemplo, con respecto al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en la Comunicación de la Comisión titulada «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», COM(2015) 12, de 13 de enero de 2015.

³⁸ En consonancia con el asunto Pringle (asunto C-370/12, Pringle, de 27 de noviembre de 2012).

Con respecto a la «sección de investigación»:

- *Una vez acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo el presupuesto de la UE para 2017, la Comisión iniciará ese mismo año una actuación preparatoria con un presupuesto propuesto de 25 millones EUR el primer año y un presupuesto global estimado de 90 millones EUR en tres años.*
- *Dentro del marco financiero plurianual para después de 2020, si los Estados miembros se muestran de acuerdo con el presente Plan de Acción, la Comisión propondrá un programa específico de investigación en el ámbito de la defensa con un importe anual estimado de 500 millones EUR.*

Con respecto a la «sección de capacidades»:

- *La Comisión trabajará en estrecha cooperación con los Estados miembros y con la alta representante, también en su calidad de directora de la AED, para seguir diseñando las modalidades y la gobernanza de la sección de capacidades, a fin de apoyar el desarrollo conjunto de proyectos específicos de capacidades por parte de los Estados miembros.*
- *En orden de magnitud, esta sección podría movilizar unos 5 000 millones EUR al año. Los primeros pasos deberían darse en 2017. La Comisión emprenderá sin dilación en 2017 un estudio de alcance para afinar esta estimación. Basándose en los debates mantenidos con las demás instituciones, la Comisión está lista para facilitar el desarrollo de la «sección de capacidades». La Comisión explorará todas las opciones de financiación de la «sección de capacidades» con cargo al presupuesto de la UE, de conformidad con los Tratados. Asimismo, está lista para darle apoyo con su pericia financiera y técnica.*

3. Fomentar las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa

Con el Fondo Europeo de Defensa se dará un paso crucial para sostener la competitividad de la industria europea de la defensa. Sin embargo, es preciso emprender acciones adicionales para que la base industrial de la defensa siga siendo innovadora y competitiva y para que, en última instancia, pueda cubrir las necesidades de Europa en materia de capacidades. También debe prestarse una atención especial a la facilitación del acceso a la financiación para las pymes y los proveedores no tradicionales, y al fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa.

Acceso a la financiación para las pymes e inversiones en el sector de la defensa

Las pymes y las empresas intermedias constituyen la espina dorsal del sector de la defensa de muchos Estados miembros y desempeñan, además, un papel central para la base industrial europea en el ámbito de la defensa y la cadena de valor. Las pymes europeas, o las empresas subsidiarias europeas de los grandes productores del sector de la defensa (contratistas principales y subcontratistas), ofrecen a menudo bienes o servicios de doble uso en una amplia gama de sectores³⁹. Al mismo tiempo, son la parte más vulnerable de la cadena de suministro de la defensa a la hora de acceder al capital fresco que se precisa para las nuevas inversiones. La innovación y los cambios tecnológicos más disruptivos tienen lugar fuera de los grandes grupos, en un ecosistema de empresas

³⁹ Por ejemplo, los sectores de la energía, las telecomunicaciones y las TIC, la automoción, los materiales, los productos químicos, la aeronáutica y el espacio.

incipientes⁴⁰ y pymes. Estas no se benefician de la financiación necesaria para seguir creciendo, lo cual, en última instancia, les impide integrarse con éxito en las cadenas de suministro de la defensa. Las instituciones financieras no suelen apoyar a empresas del sector de la defensa, debido a los riesgos que conllevan.

Dentro de los límites de los Tratados, y de lo establecido por los órganos decisorios del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el grupo del BEI puede conceder préstamos, garantías y productos de capital para la expansión de actividades de doble uso en curso, lo cual liberaría nuevas oportunidades para algunas partes de la cadena de suministro de la defensa, en concreto para las pymes y las empresas de mediana capitalización (midcaps). Ello podría tener también efectos de desbordamiento para los intermediarios financieros y los bancos de desarrollo nacionales. En el caso de las actividades de doble uso relacionadas con la defensa, también podrían ayudar una serie de instrumentos financieros de la UE que se basan en préstamos del BEI, por ejemplo el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)⁴¹ o el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME). El FEIE podría garantizar financiación y operaciones de inversión del BEI o el FEI en pos de los objetivos enumerados en el Reglamento del FEIE, también respecto a proyectos relacionados con el sector de la defensa.

Una mayor adaptación de los criterios de préstamo⁴² dentro del grupo del BEI en relación con el sector de la defensa, dentro de los límites de los Tratados⁴³ y con sujeción a las necesarias decisiones de los órganos del BEI pertinentes, resultaría beneficiosa para los Estados miembros, cuya industria de la defensa está principalmente compuesta por pymes.

La Comisión apoyará, dentro de los órganos decisorios del BEI, la adaptación de los criterios de préstamo del BEI al sector de la defensa, dentro de los límites de los Tratados. La Comisión invita a los Estados miembros a sostener este proceso.

Reforzar el apoyo de los fondos de la UE a la inversión en defensa

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) pueden ser utilizados por los Estados miembros en el sector de la defensa en la medida en que contribuyan a la consecución de los objetivos del fondo en cuestión para i) cofinanciar proyectos de inversión productiva y ii) apoyar la modernización de las cadenas de suministro de la defensa. Las industrias de la defensa pueden contribuir al logro de las metas y los objetivos establecidos en los Fondos EIE, como es promover el desarrollo de las economías regionales, pues constituyen un gran multiplicador de inversiones en cuanto a capacidades laborales, puestos de trabajo y desarrollo tecnológico y económico.

Las inversiones en defensa que contribuyen al desarrollo regional a tenor del artículo 174 del TFUE pueden recibir ayudas regionales. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) puede financiar actividades de defensa y actividades de doble uso en

⁴⁰ Las tecnologías civiles innovadoras podrían tener un efecto directo en el sector militar (por ejemplo, el análisis de grandes datos).

⁴¹ Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, DO L 169 de 1.7.2015, p. 1.

⁴² <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>

⁴³ Véase el artículo 1 del Protocolo n.º 5, sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.

investigación e innovación, como parte de una estrategia nacional o regional de especialización inteligente. La Comisión invita a las autoridades de gestión locales y regionales, que son las que especifican las convocatorias de inversión y los procedimientos de selección de los proyectos de inversión, a que apoyen a las pymes y a las empresas intermedias que también operan en las cadenas de suministro de la defensa.

La Comisión promoverá la cofinanciación, a través de los Fondos EIE, de proyectos de inversión productiva y de la modernización de las cadenas de suministro en el sector de la defensa, a condición de que la inversión refuerce la cohesión económica, social y territorial. En coordinación con los Estados miembros, seguirá promoviendo esas oportunidades de financiación.

Fomentar el desarrollo de clústeres regionales de excelencia

Las agrupaciones regionales de empresas que se especializan en nichos industriales (conocidas como «clústeres de excelencia») permiten a las grandes empresas, a las pymes y a los centros de investigación trabajar con gran proximidad geográfica a fin de aumentar la colaboración en I+D y de especializarse en un ámbito tecnológico específico (por ejemplo, motores de aeronaves). Aunque la decisión de dar prioridad a clústeres regionales está en manos de las administraciones locales y regionales, la financiación de la UE (también a través del BEI) podría dar lugar a proyectos de demostración tecnológica eficaces y al establecimiento de asociaciones industriales y científicas entre empresas y centros de investigación⁴⁴.

Por otro lado, la Comisión ha puesto en marcha la Red Europea de Regiones relacionadas con la Defensa⁴⁵ para apoyar a las regiones que cuentan con importantes activos industriales y de investigación en este campo y para compartir las mejores prácticas sobre integración de las prioridades relacionadas con la defensa en sus estrategias de especialización inteligente. La Comisión animará a los Estados miembros a que promuevan clústeres regionales de excelencia que beneficien al sector de la defensa.

Favorecer las capacidades laborales en el sector de la defensa

La industria europea de la defensa ha de retener las capacidades laborales clave ya existentes y adquirir otras nuevas para poder ofrecer productos y servicios de defensa de alta tecnología que cubran las necesidades de seguridad y sean competitivos a largo plazo en el mercado mundial. Sin embargo, las empresas tienen cada vez más carencias de capacidades laborales.

El sector de la defensa será prioritario en el marco de la iniciativa de plan general de la Nueva Agenda de Capacidades para Europa⁴⁶. Además, la Comisión apoyará la creación de una alianza europea de capacidades laborales en el ámbito de la defensa dirigida por la industria, a fin de diseñar una estrategia sectorial de capacidades laborales. Esa Alianza contribuirá al desarrollo y la implementación de soluciones sostenibles y con posibilidades de crecimiento de cara a las nuevas necesidades de puestos de trabajo y de capacidades laborales. A este respecto se hará uso de los instrumentos de COSME⁴⁷ y

⁴⁴ Podría prestarse una atención especial a ciertos ámbitos prioritarios, como la protección marítima, la ciberseguridad, los sistemas aéreos pilotados a distancia y las comunicaciones por satélite.

⁴⁵ EDNR (European Network of Defence-related Regions), www.endr.eu.

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Reglamento (UE) n.º 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas

Erasmus+⁴⁸ para realizar proyectos piloto. La Comisión estudiará otras medidas para mejorar la base de conocimientos e innovación sobre usos dobles.

Con el «Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades», referido a las capacidades laborales, la Comisión apoyará, a partir de 2017, la cooperación estratégica entre las partes interesadas clave del sector de la defensa.

4. Reforzar el mercado único de la defensa

La apertura del apoyo financiero a las inversiones en el sector de la defensa no puede arrojar resultados sostenibles sin una industria de la defensa eficiente que funcione en un auténtico mercado único potenciador de la innovación. Aunque aumenten las oportunidades de financiación, no rendirán de un modo razonable si se utilizan de manera ineficaz.

Una mayor competencia y una mayor apertura del mercado de la defensa en Europa han de ayudar a los proveedores a conseguir economías de escala, optimizar la capacidad de producción y reducir los costes de producción unitarios, haciendo así que los productos europeos sean más competitivos en el mercado mundial. La competencia debe existir tanto al nivel de los contratistas principales como al nivel de los proveedores.

Hacia un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo

La Directiva sobre la contratación pública y la Directiva sobre las transferencias en la UE se adoptaron con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado de la defensa y de aumentar la competencia, teniendo en cuenta las especificidades del sector de la defensa. Si se aplican plenamente, pueden contribuir de manera significativa a la consecución del objetivo de un mercado europeo de equipos de defensa integrado, abierto y competitivo. Sin embargo, mucho queda por hacer a este respecto.

Las evaluaciones de ambas directivas ponen de manifiesto que son, en general, adecuadas y que en este momento no es necesario introducir ninguna modificación legislativa. No obstante, en ellas se señalan también una serie de deficiencias que deben abordarse.

En particular, en la evaluación de la Directiva sobre la contratación pública en el ámbito de la defensa⁴⁹ se indica que, a pesar de que el valor de los contratos publicados a escala de la UE ha aumentado más del doble, una parte muy importante de los contratos de

Empresas (COSME) (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1639/2006/CE, DO L 347 de 20.12.2013, p. 33.

⁴⁸ Reglamento (UE) n.º 1288/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el programa «Erasmus+», de educación, formación, juventud y deporte de la Unión, DO L 347 de 20.12.2013, p. 50.

⁴⁹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación de la Directiva 2009/81/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

defensa sigue haciéndose al margen de las normas de la UE sobre contratación pública⁵⁰. Esto significa que sigue sin explotarse un considerable potencial, contemplado en la Directiva, para generar un mayor ahorro público y más oportunidades de empleo y crecimiento. Por otro lado, las autoridades públicas siguen utilizando, en cierta medida, requisitos de compensaciones o rendimiento industrial que pueden provocar incertidumbre para la industria. Por último, raramente se utilizan las disposiciones sobre subcontratación de la Directiva, que permiten a las autoridades adjudicadoras exigir al licitador seleccionado que subcontrate a terceros una parte del contrato a través de una licitación competitiva.

La Comisión se centrará en la aplicación efectiva de la Directiva, incluso con medidas coercitivas. Aclarará la interpretación de las exenciones de la Directiva para ayudar a las autoridades adjudicadoras en la aplicación de las normas: la adopción de la nota sobre los contratos de Gobierno a Gobierno es un primer paso en esta dirección. La Comisión también revisará las orientaciones sobre las disposiciones de subcontratación, a fin de dar más flexibilidad a las autoridades adjudicadoras. Por último, la Comisión proporcionará orientaciones con las que animará a los Estados miembros a aprovechar al máximo la flexibilidad que da la Directiva para la contratación cooperativa.

La Directiva sobre las transferencias en la UE introduce un sistema de licencia simplificado para las transferencias dentro de la UE de productos relacionados con la defensa, en especial a través de licencias de transferencia generales. La evaluación de esta Directiva⁵¹ pone de manifiesto que, a pesar de su contribución positiva a una mayor transparencia y al ahorro de costes para las empresas, siguen existiendo en Europa diferentes sistemas de licencia, con grandes variaciones en el contenido de las licencias de transferencia generales, así como diferencias tanto en los requisitos nacionales para la certificación de las empresas como en el uso de las excepciones. Por otro lado, la mayoría de los Estados miembros no han implementado la excepción a la autorización previa y las transferencias correspondientes a programas colaborativos. La Comisión se centrará en la aplicación efectiva de la Directiva, incluso con medidas coercitivas. Junto con el presente Plan de Acción, se adoptan dos recomendaciones con el fin de fomentar el funcionamiento armonizado de las licencias de transferencia generales para las fuerzas armadas y para las empresas certificadas. Además, la Comisión estudiará la posibilidad de armonizar aún más las otras dos licencias de transferencia generales, simplificar la certificación cuando sea posible y promover su utilización entre los Estados miembros.

La Comisión se centrará en la aplicación efectiva de las dos directivas del ámbito de la defensa, incluso con medidas coercitivas. Empezando por la adopción del Plan de Acción, aclarará la interpretación de determinadas disposiciones de la Directiva sobre contratación pública en el ámbito de la defensa adoptando notas orientativas en 2017-18, y adoptará recomendaciones con vistas al funcionamiento armonizado de las licencias de transferencia generales en el primer trimestre de 2018.

Consolidar la seguridad del suministro

⁵⁰ En 2014, el 77,9 % de todos los contratos de equipos se formalizaron a nivel nacional, lo que priva a los países de los ahorros de costes que aportan las economías de escala. Fuente: folleto *Defence Data 2014* de la AED, con estimaciones sobre 2015.

⁵¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación 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 Comunidad.

La seguridad del suministro es otra piedra angular para el establecimiento de un auténtico mercado único de la defensa, y resulta esencial para los futuros programas cooperativos. Los Estados miembros tienen que poder confiar en que las entregas transfronterizas no se verán perturbadas. Para consolidar la seguridad del suministro a nivel de la UE, es preciso que aumente la confianza mutua entre los Estados miembros.

Algunas medidas, como las condiciones de cumplimiento de los contratos, pueden ayudar a reforzar la confianza mutua entre Estados miembros con respecto a las transferencias de productos relacionados con la defensa. Así pues, la Comisión publicará orientaciones sobre las medidas que pueden tomar los Estados miembros, conforme al Derecho sobre contratación pública, con el fin de consolidar la seguridad del suministro.

La Comisión apoya la iniciativa de los Estados miembros, a través de la AED, de asumir un compromiso político para facilitar las transferencias de productos relacionados con la defensa y proporcionar asistencia mutua en tiempos de crisis. La Comisión toma nota de que los Estados miembros no quieren por el momento ir más allá de ese compromiso político ni acordar un régimen de seguridad del suministro a escala de la UE.

En el marco de la estrategia de la UE sobre materias primas⁵², la Comisión identificará los obstáculos y los riesgos del suministro relacionados con los materiales que son necesarios para el desarrollo de las capacidades clave, basándose en las constataciones de un estudio reciente^{53,54}. Los futuros programas de investigación de la UE también podrían servir para mitigar los riesgos del suministro, incluso sustituyendo materias primas críticas, tomando como base el trabajo en el ámbito de las tecnologías facilitadoras esenciales (TFE).

Por último, los principios de economía circular de la Comisión⁵⁵, es decir, las nuevas soluciones tecnológicas y los nuevos modelos de negocio con una producción, un consumo y una gestión de residuos más sostenibles, también deben aplicarse en el sector de la defensa, en el que cada vez son más importantes la eficiencia de los recursos y la seguridad de los suministros. Además, es posible obtener importantes ahorros haciendo un mayor uso de las medidas de eficiencia energética y de las energías renovables en las fuerzas armadas de la UE, que son grandes consumidoras de energía.

Mejorar el acceso transfronterizo al mercado para las pymes del sector de la defensa

El fomento del acceso transfronterizo al mercado y la apertura de las cadenas de suministro son cruciales para que el mercado europeo de equipos de defensa sea eficiente y eficaz, al tiempo que se garantiza el respeto a la libertad comercial del contratista. En

⁵² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Disponer de materias primas para el futuro bienestar de Europa. Propuesta de cooperación de innovación europea sobre las materias primas», COM(2012) 082 final.

⁵³ Pavel, C. y Tzimas, E.: *Raw materials in the European defence industry*. Luxemburgo, Comisión Europea, Centro Común de Investigación (JRC), 2016.

⁵⁴ Por ejemplo, el berilio se utiliza en misiles, aviones de caza, helicópteros y satélites (dado que es seis veces más ligero y resistente que el acero).

⁵⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», COM(2015) 0614.

particular, por lo que se refiere a los subproveedores —que a menudo son pymes—, es preciso garantizar un acceso justo a las cadenas de suministro de la defensa, sea cual sea su ubicación en el mercado único.

No existen «soluciones milagro» para esta compleja cuestión, pero es necesario ir progresando gradualmente. Basándose en el informe del grupo de expertos *ad hoc* con representantes de los Estados miembros y de la industria⁵⁶, la Comisión formulará recomendaciones para animar a las autoridades adjudicadoras a que faciliten la participación transfronteriza y de las pymes en los procedimientos de contratación en el ámbito de la defensa⁵⁷, y a los contratistas principales a que ofrezcan a los subproveedores y las pymes de todos los Estados miembros la oportunidad de acceder a sus cadenas de suministro⁵⁸. Las recomendaciones de la Comisión deberían complementarse con instrumentos voluntarios firmados por las partes pertinentes, en especial los contratistas principales y las asociaciones empresariales.

Antes de que finalice 2017, la Comisión adoptará recomendaciones con las que animará a las autoridades adjudicadoras a que faciliten la participación transfronteriza y de las pymes en los procedimientos de contratación en el ámbito de la defensa, y a que faciliten el acceso de las pymes a sus cadenas de suministro en ese ámbito.

Normalización y evaluación de la conformidad

La certificación y la normalización son facilitadoras fundamentales de la cooperación, ya que refuerzan la interoperabilidad y permiten ahorrar costes. La AED ya apoya a los Estados miembros para el establecimiento de un enfoque común con respecto a la certificación de la aeronavegabilidad, a través de la iniciativa de requisitos europeos de aeronavegabilidad militar (EMAR, *European Military Airworthiness Requirements*).

La Comisión ha creado el concepto de «normas híbridas» para los productos de doble uso⁵⁹, a fin de dar apoyo a la investigación relacionada con la seguridad. En la implementación de la Comunicación sobre ciberseguridad⁶⁰, la Comisión está desarrollando, en cooperación con los Estados miembros, un marco de certificación europeo⁶¹, y está explorando un marco de etiquetado voluntario de cara a la seguridad de los productos TIC. Vistas las sinergias existentes entre los sectores civil y militar, el sector de la defensa podría beneficiarse de estas actividades.

⁵⁶ Grupo consultivo de la Comisión Europea sobre el acceso transfronterizo de las pymes a los contratos de defensa y seguridad, informe final y recomendaciones.

⁵⁷ Por ejemplo, proporcionando información temprana sobre los planes y las prioridades a largo plazo, haciendo publicidad previa a la contratación y diseñando procedimientos de contratación pública que faciliten la participación transfronteriza y de las pymes.

⁵⁸ Por ejemplo, planes estratégicos a largo plazo transparentes, publicidad previa a la contratación y sobre la subcontratación, búsqueda y exploración del mercado a escala de la UE para encontrar proveedores potenciales en los diferentes Estados miembros, y transparencia acerca de los elementos transfronterizos de sus cadenas de suministro.

⁵⁹ «Política industrial en materia de seguridad. Plan de acción para una industria de la seguridad innovadora y competitiva», COM(2012) 417, de julio de 2012.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Reforzar el sistema de ciberresiliencia de Europa y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora», COM(2016) 0410, de 5 de julio de 2016.

⁶¹ En consonancia con la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro», JOIN(2013) 1 final, de 7 de febrero de 2013.

La Comisión, la AED y los Estados miembros han acordado un nuevo mecanismo para iniciar el desarrollo de normas de defensa y normas híbridas y para hacer su seguimiento⁶². Una de las opciones que se estudian es la posible elaboración de normas europeas siguiendo los procesos establecidos por las organizaciones europeas de normalización⁶³.

La Comisión, ateniéndose a sus competencias, estudiará la posibilidad de elaborar normas que los Estados miembros han considerado necesarias para los proyectos cooperativos en ámbitos prioritarios.

5. Maximizar las sinergias entre lo civil y lo militar en todas las políticas de la UE

También es preciso aumentar la coherencia y las sinergias entre las cuestiones de defensa y otras políticas y sectores pertinentes de la Unión, aprovechando así plenamente el valor añadido de la UE.

En consonancia con la estrategia espacial europea, la inversión en capacidades espaciales permitirá a Europa acceder al espacio y utilizarlo de forma segura⁶⁴, garantizando su libertad de acción y su autonomía. La Comisión está comprometida a ayudar a garantizar la protección y la resiliencia de la infraestructura espacial europea de carácter civil y militar, mejorando el ya existente marco de la UE de apoyo a la vigilancia y el seguimiento espaciales⁶⁵.

Como se subraya en la estrategia espacial, los servicios espaciales también pueden reforzar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para hacer frente a los retos crecientes de seguridad. La Comisión tratará de maximizar las sinergias y la complementariedad con las actividades pertinentes del Centro de Satélites de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa espaciales.

En el entorno de amenazas actualmente en evolución, la disparidad entre las comunicaciones gubernamentales por satélite (SATCOM), las necesidades de los usuarios y unas soluciones oportunas y apropiadas genera cada vez más riesgos para las misiones y las infraestructuras clave de seguridad de la Unión y de sus Estados miembros.

La Comisión, en cooperación con la alta representante, la AED y la Agencia Espacial Europea, está preparando para antes de que finalice 2017 una iniciativa encaminada a garantizar unos servicios de comunicaciones por satélite fiables, seguros y eficientes para las autoridades de la UE y nacionales que gestionan misiones e infraestructuras críticas de seguridad.

Al objeto de mejorar la capacidad de la UE para responder a los retos cambiantes de seguridad relacionados con los controles fronterizos y la vigilancia marítima, la

⁶² <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>

⁶³ Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea, DO L 316 de 14.11.2012, p. 1.

⁶⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2016) 705.

⁶⁵ Decisión n.º 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se establece un marco de apoyo a la vigilancia y el seguimiento espacial, DO L 158 de 27.5.2014, p. 227.

Comisión extenderá las capacidades de Copernicus⁶⁶ teniendo en cuenta los nuevos avances tecnológicos del sector, la necesidad de garantizar un nivel adecuado de seguridad de la infraestructura y los servicios, la disponibilidad de diversas fuentes de datos y la capacidad a largo plazo del sector privado de proporcionar soluciones adecuadas.

La Comisión estudiará la manera en que Copernicus podría cubrir otras necesidades de seguridad, incluida la defensa. Hará más estrictos los requisitos de seguridad y reforzará las sinergias con las capacidades de observación no espaciales en 2018.

Vista la creciente importancia de la cibernética y su naturaleza de doble uso, deberían buscarse sinergias entre los esfuerzos dedicados a la ciberdefensa y las políticas más generales de ciberseguridad de la UE. La Comunicación conjunta sobre la estrategia de ciberseguridad⁶⁷ contiene medidas para mejorar la ciberresiliencia de los sistemas TI, reducir la ciberdelincuencia y reforzar tanto la política de ciberseguridad internacional como la ciberdefensa de la UE. Conviene reforzar la formación en ciberseguridad, teniendo en cuenta la labor del grupo europeo sobre formación y educación en ciberdelincuencia y otras actividades similares.

La Comisión colaborará estrechamente con los Estados miembros, la alta representante y otros organismos pertinentes de la UE para establecer, antes de que finalice 2018, una plataforma de ciberformación y cibereducación que cubra las actuales lagunas de capacidades laborales en ciberseguridad y ciberdefensa.

En el ámbito de la aviación, aunque el cielo único europeo⁶⁸ y el proyecto de investigación en el ámbito de la gestión del tránsito aéreo del cielo único europeo (SESAR)⁶⁹ están centrados en objetivos de la aviación civil, conviene tener en cuenta las necesidades de la aviación militar para evitar efectos adversos en el sector de la defensa. El uso de sistemas aéreos pilotados a distancia (drones) con fines de seguridad exige su integración efectiva en el sistema de aviación, sobre la base, entre otras cosas, de un esfuerzo coordinado civil y militar, incluidos los programas de I+D. A este respecto, el mecanismo de coordinación civil y militar entre la AED, la Agencia Europea de Seguridad Aérea y la Empresa Común SESAR ha de ayudar a explotar mejor los resultados de las actividades de investigación militares en el contexto del programa SESAR 2020 y las reglas y normas de seguridad asociadas.

En consonancia con la estrategia de protección marítima de la UE⁷⁰, las soluciones de capacidades de doble uso pueden hacer que tanto las autoridades militares como las

⁶⁶ Reglamento (UE) n.º 377/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se establece el Programa Copernicus, DO L 122 de 24.4.2014, p. 44.

⁶⁷ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro», JOIN(2013) 1 final, de 7 de febrero de 2013.

⁶⁸ Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo, DO L 96 de 31.3.2004, p. 1.

⁶⁹ Reglamento (UE) n.º 721/2014 del Consejo, de 16 de junio de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n.º 219/2007, relativo a la constitución de una Empresa Común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR), en lo que se refiere a la prórroga de la Empresa Común hasta 2024, DO L 192 de 1.7.2014, p. 1.

⁷⁰ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea», JOIN(2014) 9 final, de 6 de marzo de 2014.

autoridades civiles se beneficien de las tecnologías, los productos y los servicios pertinentes. Tales soluciones desarrolladas por la industria de la defensa podrían ser eficaces para abordar ámbitos relacionados con la protección marítima, como el de la vigilancia marítima, la gestión de riesgos y la protección de infraestructuras críticas.

Para antes de que finalice 2018, la Comisión, en cooperación con la alta representante, la AED y los Estados miembros, diseñará acciones específicas en apoyo de una agenda coordinada de investigación en materia de protección marítima civil y militar y de las capacidades de vigilancia marítima interoperables.

6. Conclusiones

El presidente Juncker pidió a Europa que reforzara su política de defensa. Europa tiene que asumir la responsabilidad de proteger sus intereses, sus valores y el modo de vida europeo. Los retos de seguridad a los que se enfrenta son complejos, y ningún Estado miembro puede abordarlos por sí solo.

En este contexto, la Unión Europea puede complementar los esfuerzos nacionales y convertirse en una importante proveedora de seguridad por derecho propio. El plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa de la alta representante⁷¹ y las Conclusiones relacionadas adoptadas por el Consejo, así como el presente Plan de Acción, apoyan el desarrollo de las capacidades clave necesarias para la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. La implementación de la declaración conjunta UE-OTAN contribuirá aún más a garantizar la complementariedad con la OTAN.

La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros y con la alta representante, también en su calidad de directora de la AED, establecerá un grupo director de la aplicación, que se reunirá periódicamente y tendrá como misión hacer un seguimiento de las acciones y facilitar su progreso. La primera reunión se celebrará en el primer trimestre de 2017. También creará un foro consultivo con la industria europea de la defensa a fin de poner en consonancia, de la menor manera posible, la oferta y la demanda.

La Comisión está dispuesta a participar en el ámbito de la defensa en un grado sin precedentes, con la finalidad de apoyar a los Estados miembros. Aprovechará los instrumentos de la UE, incluida la financiación, y explotará todo el potencial de los Tratados, en pos de una Unión de la defensa.

Sin embargo, la adopción de la presente Comunicación por parte de la Comisión no es más que un primer paso. Para aprovechar el pleno potencial del Plan de Acción Europeo de la Defensa es preciso contar con un apoyo sólido de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. La Comisión pondrá en marcha la implementación del ambicioso conjunto de acciones presentado en este documento. Basándose en ulteriores debates con las demás instituciones de la UE, la Comisión también está dispuesta a facilitar la implementación del Fondo Europeo de Defensa.

Apoyándose en un compromiso fuerte y compartido entre los Estados miembros y las instituciones, el Plan de Acción Europeo de la Defensa puede convertirse en un revulsivo para aumentar la cooperación europea en materia de defensa y la solidaridad entre Estados miembros.

⁷¹ Véanse las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016.