

Trabajo Fin de Máster

El Planeamiento de la Defensa y las estrategias
necesarias para guiar el desarrollo de la Política de
Armamento y Material:
Tecnológica, industrial y de cooperación

Montserrat Ferrero Romero

Director académico: Dr. Joaquín Sancho Val

Centro Universitario de la Defensa-Academia General Militar

2023



Agradecimientos

A mis amigos, por el apoyo y los ánimos.

Al Doctor Joaquín Sancho, por la paciencia, la orientación y la supervisión de este trabajo.

A todos y cada uno de los entrevistados por prestarse a ayudarme con la investigación. Ha sido un lujo escucharos y aprender de vuestra experiencia. Gracias por recibirme sin dudarlo.

Al personal docente y militar que hace posible este máster.

A mis compañeros y compañeras del máster, en especial a la COMSE, por los consejos, la ayuda y el buen humor.

A Dani y a Celia por ayudarme con las transcripciones y correcciones.

A Pedro, por convencerme para hacer este máster y por tu valioso tiempo. Gracias por alimentar y apoyar mi vocación, y por enseñarme tanto.

A mis hijos Celia y Borja, por las horas robadas y por portaros tan bien.

A Sergio, por hacerlo siempre todo posible. Sin ti, estaría perdida.

A mis padres, por darme fuerzas desde el cielo aviador.

A todos y cada uno de vosotros, gracias de corazón.



RESUMEN

Este trabajo de fin de máster tiene como objeto de estudio el Planeamiento de la Defensa en España, regulado por la OM 60/2015, y enmarcado en el nuevo paradigma de la Defensa de la UE y la OTAN, que se caracteriza por un aumento significativo de los presupuestos e inversiones en el sector, y por el despliegue de nuevas iniciativas de desarrollo tecnológico e industrial.

En este contexto, el objetivo principal de la investigación es diseñar una propuesta de cambios normativos, documentales y orgánicos que promuevan una mayor coherencia entre el Planeamiento de la Defensa, y las estrategias de la Política de Armamento y Material (EID 2015, ETID 2020 y de cooperación).

Para ello, se diseña un proceso deductivo de investigación, que combina varias metodologías cualitativas:

En primer lugar, se realiza un estudio de caso mediante el análisis exhaustivo del contexto normativo, teórico, documental y estratégico del objeto de estudio, para determinar la problemática de fondo y llegar al estado de la cuestión.

En segundo lugar, se realizan entrevistas en profundidad a expertos del EMAD, la DGAM y DIGENECO, para lograr una aproximación a la realidad y establecer la base para idear una propuesta de mejora.

Seguidamente, se diseña un nuevo Marco Estratégico para el Planeamiento de la Defensa, constituido por varios cambios normativos, documentales y orgánicos:

- Una nueva OM coordinada con el nuevo Proceso Marco de Obtención emprendido por la DGAM
- Una nueva composición del Comité del Planeamiento, con revisiones estratégicas bianuales.
- La fusión de la EID y la ETID en un único documento: la Estrategia de Tecnología e Industria de la Defensa.

Por último, y con el objetivo de aumentar los impactos positivos en la implementación de la propuesta y su probabilidad de éxito, se lleva a cabo un Análisis Cualitativo de Riesgos.

Palabras clave

Planeamiento de la Defensa – Política de Armamento y Material – Estrategia de Tecnología e Industria de la Defensa



ABSTRACT

This master's thesis has as its object of study the Defence Planning in Spain, regulated by the Ministerial Order (MO) 60/2015, and framed in the new paradigm of the EU and NATO Defence, which is characterized by a significant increase in budgets and investments in the sector, and by the deployment of new technological and industrial development initiatives.

In this context, the main objective of the research is to design a proposal for regulatory, documentary and organic changes that promote greater coherence between Defence Planning, and the strategies of the Armament and Materiel Policy (EID 2015, ETID 2020 and cooperation).

For this purpose, a deductive research process is designed, combining several qualitative methodologies:

Firstly, a case study is conducted through the exhaustive analysis of the normative, theoretical, documentary, and strategic context of the object of study, in order to determine the underlying problematic and arrive at the state of the question.

Secondly, in-depth interviews are conducted with experts from the Defence Staff (EMAD), the Directorate General of Armaments and Material (DGAM) and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DIGENECO), to get a closer look at the reality and establish the basis for devising a proposal for improvement.

Next, a new Strategic Framework for Defence Planning is designed, consisting of several normative, documentary, and organic changes:

- - A new MO coordinated with the new Procurement Framework Process undertaken by the DGAM.
- - A new composition of the Planning Committee, with biannual strategic reviews.
- - The merger of the EID and the ETID into a single document: the Defence Technology and Industry Strategy.

Finally, and with the objective of increasing the positive impacts on the implementation of the proposal and its probability of success, a Qualitative Risk Analysis is carried out.

KEYWORDS

Defense Planning - Armament and Material Policy - Defence Technology and Industry Strategy





INDICE DE CONTENIDO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Agradecimientos..... | I |
| RESUMEN..... | II |
| Palabras clave..... | II |
| ABSTRACT..... | III |
| KEYWORDS..... | III |
| INDICE DE FIGURAS..... | VIII |
| INDICE DE TABLAS..... | IX |
| ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS..... | X |
| 1 INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA..... | 2 |
| 2.1 Objetivos y alcance..... | 2 |
| 2.1.1 Objetivo general de la investigación..... | 2 |
| 2.1.2 Objetivos secundarios..... | 2 |
| 2.1.3 Alcance de la investigación..... | 3 |
| 2.2 Metodología..... | 4 |
| 2.2.1 Formulación de hipótesis..... | 4 |
| 2.2.2 Justificación metodológica..... | 4 |
| 2.2.3 Entrevistas en profundidad a élites..... | 5 |
| 2.2.4 La entrevista, preguntas de investigación..... | 5 |
| 2.2.5 Los entrevistados..... | 6 |
| 2.2.6 Análisis cualitativo de riesgos..... | 7 |
| 2.2.7 Fuentes de la investigación..... | 8 |
| 2.3 Límites de la investigación..... | 9 |
| 3 ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO..... | 9 |
| 3.1 Marco normativo y contextual..... | 9 |
| 3.2 El Planeamiento de la Defensa como objeto de estudio..... | 14 |
| 3.3 Actores del planeamiento de la defensa..... | 17 |
| 3.4 Las estrategias para la Política de Armamento y Material..... | 20 |
| 3.4.1 La Estrategia Industrial de Defensa EID..... | 20 |



| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.4.2 | La Estrategia de Tecnología e Innovación de la Defensa ETID | 21 |
| 3.4.3 | La Estrategia de Cooperación | 22 |
| 3.5 | Primeras consideraciones: el estado de la cuestión | 23 |
| 4 | DESARROLLO: ANÁLISIS Y RESULTADOS | 25 |
| 4.1 | Resultados de las preguntas de investigación | 25 |
| 4.1.1 | Las fortalezas de la OM 60/2015 | 25 |
| 4.1.2 | El Planeamiento y las estrategias de Política de Armamento y Material | 26 |
| 4.1.3 | Las inconsistencias del proceso | 26 |
| 4.1.4 | La necesidad de cambios en el Planeamiento | 27 |
| 4.1.5 | Retos del Planeamiento de la Defensa..... | 27 |
| 4.1.6 | Iniciativas y cambios normativos en curso | 28 |
| 4.2 | Nuevas consideraciones y validación de hipótesis | 29 |
| 4.3 | Un nuevo marco estratégico para el Planeamiento de la Defensa | 30 |
| 4.4 | Análisis Cualitativo de Riesgos | 32 |
| 4.4.1 | Identificación de riesgos | 32 |
| 4.4.2 | Análisis, clasificación, valoración y priorización de riesgos | 34 |
| 4.4.3 | Definición, planificación y seguimiento de acciones de mitigación o contingencia..... | 37 |
| 5 | CONCLUSIONES | 40 |
| 6 | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 43 |





INDICE DE FIGURAS

| | | |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Figura 1 | Proceso metodológico deductivo y cualitativo – Fuente elaboración propia..... | 3 |
| Figura 2 | Planeamiento de Defensa - Fuente DGAM | 11 |
| Figura 3 | Proceso de obtención de Armamento y Material – Fuente DGAM | 12 |
| Figura 4 | Organigrama y actores Planeamiento Defensa Fuente – Elaboración propia | 18 |



INDICE DE TABLAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Tabla 1 Identificación de riesgos Fuente elaboración propia | 33 |
| Tabla 2 Clasificación y valoración de riesgos - Fuente elaboración propia..... | 35 |
| Tabla 3 Matriz Riesgos Marco Estratégico Planeamiento - Fuente elaboración propia..... | 36 |
| Tabla 4 Gestión y Mitigación de Riesgos - Fuente elaboración propia | 38 |
| Tabla 5 Matriz Mitigación de Riesgos Fuente - elaboración propia | 39 |



ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|
| BTI | Base Tecnológica e Industria |
| BTID | Base Tecnológica e Industrial de la Defensa |
| CAL | Concepto de Apoyo Logístico |
| CARD | Coordinated Annual Review on Defence |
| CESTIC | Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones |
| CIEDS | Capacidades Industriales Estratégicas para la Defensa |
| CIM | Cuerpo de Infantería de Marina |
| COEPROS | Comité Ejecutivo de Prospectiva |
| COMSE | Comisiones de Seguimiento |
| DDN | Directiva de Defensa Nacional |
| DDV | Documento de Viabilidad |
| DGAM | Dirección General de Armamento y Material |
| DIANA | Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic |
| DIGAM | Director General de Armamento y Material |
| DIGENECO | Dirección General de Asuntos Económicos |
| DIGENIN | Dirección General de Infraestructura |
| DNO | Documento de Necesidad Operativa |
| DPD | Directiva de Política de Defensa |
| EA | Ejército del Aire |
| EDAP | Plan de Acción Europeo de la Defensa |
| EDF | European Defence Fund |
| EDIRPA | European defence industry reinforcement through common procurement act |



| | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| EID | Estrategia Industrial de Defensa |
| EMACON | Estado Mayor Conjunto |
| ETID | Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa |
| FAS | Fuerzas Armadas |
| GEC | Grupo de Evaluación de Costes |
| HEDI | Hub for EU Defence Innovation |
| I+D+I | Investigación, Desarrollo e Innovación |
| JEMAD | Jefe de Estado Mayor de la Defensa |
| JUPROAM | Junta de Programas de Armamento y Material |
| MIRADO | Material, Infraestructura, Recurso Humano, Adiestramiento, Doctrina y Organización |
| OCM | Objetivo de Capacidad Militar |
| OCM | Objetivo de Capacidad Militar |
| OFICAEX | Oficina de Apoyo al Exterior |
| OFICOMDEF | Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa |
| OFLP | Objetivo de la Fuerza a Largo Plazo |
| OM | Orden Ministerial |
| ORM | Objetivo de Recurso Material |
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte |
| PESCO | Permanent Structured Cooperation |
| PMBOK | Project Management Body of Knowledge |
| PMOD | Proceso Marco de Obtención de la Defensa |
| PSCD | Política Común de Seguridad y Defensa |
| PTP | Plan de Trabajo de Prospectiva |
| RED | Revisión Estratégica de la Defensa |
| SDG INREID | Subdirección General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de Defensa |



SDG PLATIN Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación

SDG PROGRAMAS Subdirección General de Programas

SDG REINT Subdirección General de Relaciones Internacionales

SEDEF Secretario o Secretaria de Estado de la Defensa

SEGENPOL Secretaría General de Política de Defensa

SOPT Sistema de Observación y Prospectiva Tecnológica

SUBDEF Subsecretario o Subsecretaria de Estado de la Defensa

UE Unión Europea



1 INTRODUCCIÓN

Esta propuesta de Trabajo de Fin de Máster consiste en realizar una investigación de un estudio de caso concreto: el Planeamiento de la Defensa, en relación con el desarrollo estratégico de la Política de Armamento y Material del Ministerio de Defensa en sus vertientes tecnológica, industrial y de cooperación.

El Planeamiento de la Defensa es el proceso que se lleva a cabo para la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa, tal y como especifica la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, del Ministerio de Defensa (OM 60/2015 de aquí en adelante).

Este marco normativo se conformó en su día para sustituir y mejorar la anterior Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, y poder armonizar el proceso del nuevo planeamiento con los hitos documentales y los cambios normativos sucedidos en el ámbito de la Política de Defensa durante la década anterior.

Hoy, en el año 2023, y siguiendo la misma línea, la OM 2015 no contempla como documentos del Planeamiento de la Defensa las Estrategias Tecnológica de la Defensa (ETID) y la Estrategia Industrial de la Defensa (EID), documentos de gran relevancia que se publicaron posteriormente.

Adicionalmente, a partir de la Estrategia Global de la UE de 2016, la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD) ha puesto en marcha variadas iniciativas de cooperación (PESCO, EDF, CARD, HEDI, EDIRPA, etc.) para fortalecer tanto las capacidades militares como las industriales y tecnológicas de la UE. Paralelamente, la OTAN está poniendo nuevas iniciativas sobre la mesa (DIANA, etc.), con el objetivo de fortalecer las capacidades de los aliados.

Todo ello ha derivado en un nuevo paradigma de la Defensa en general, y del Planeamiento de la Defensa en particular, que viene a conformar un nuevo contexto, donde el escenario geoestratégico ha cambiado a raíz de la pandemia mundial y la invasión de Ucrania, y donde también ha cambiado la realidad financiera, con un aumento exponencial de los presupuestos e inversiones en el sector.

Ante estos acontecimientos, es hora de actualizar y adaptar las normativas y estrategias que afectan al Planeamiento de la Defensa en España, y por consecuencia lógica, a las políticas de armamento y material.

En efecto, el marco normativo y documental del Planeamiento debe ser coherente y estar alineado con todos los cambios acontecidos los últimos años, y con todas las iniciativas nacionales e internacionales emprendidas por los estados y las organizaciones en la búsqueda de una mayor autonomía estratégica.

Puede concluirse, como primera consideración de este trabajo, que existe una brecha temporal entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias nacionales e internacionales de desarrollo de políticas de armamento y material, y que parece oportuno realizar una investigación que permita dar coherencia al proceso, mediante la propuesta de un nuevo marco estratégico con cambios normativos, documentales y/u orgánicos.



2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

2.1 Objetivos y alcance

2.1.1 Objetivo general de la investigación

El objetivo principal de este estudio es proponer cambios en el marco normativo y documental de la Política de Defensa, que garanticen la coherencia entre las estrategias de la Política de Armamento y Material (ETID, EID y de Cooperación) y el proceso de Planeamiento de la Defensa de la OM 60/2015.

2.1.2 Objetivos secundarios

Siguiendo la línea del objetivo principal, esta investigación tiene como objetivos secundarios:

- Comprender el objeto de estudio; es decir, el Planeamiento de la Defensa como concepto y como normativa, mediante la revisión de sus antecedentes y su contexto. Se hace necesario aquí profundizar sobre el ciclo del Planeamiento y sus objetivos, y sobre los actores implicados en el proceso.
- Conocer y relacionar los hitos documentales, normativos y estrategias del Ministerio de Defensa, la UE y la OTAN, tanto de tecnología (ETID), industria (EID) y cooperación, que se han producido desde la OM 60/2015 hasta hoy, destacando los puntos y objetivos en común, e identificando su impacto en las políticas de armamento y material.
- Identificar las principales inconsistencias y brechas entre el marco normativo de la OM 60/2015 y los hitos, normativas y estrategias analizadas en el punto anterior.
- Profundizar sobre la realidad práctica del planeamiento de la defensa; es decir, analizar y comprender cómo se definen las necesidades y capacidades militares desde los objetivos políticos, y cómo los actores implicados realizan esta labor.
- Proponer posibles cambios normativos y/o la elaboración de nuevas estrategias en el ámbito de la Política de Armamento y Material para lograr la coherencia necesaria.
- Realizar consultas y obtener retroalimentación de expertos y partes interesadas relevantes, para conformar y validar dichas propuestas.
- Realizar un análisis cualitativo de riesgos de las propuestas resultantes, al objeto de implementarlas de forma eficaz minimizando los impactos negativos y maximizando las oportunidades, asegurando así su viabilidad y aceptación.



2.1.3 Alcance de la investigación

Por consiguiente, esta investigación se divide en cinco partes que siguen un proceso deductivo:

1) Un marco teórico, conceptual y normativo que define y acota nuestro estudio de caso y que nos permita su comprensión, acompañado de un marco práctico y funcional para conocer la realidad y los actores implicados (organigrama, competencias etc.)

2) Un estado de la cuestión, derivado de este primer análisis que nos permite situarnos en un contexto y formular unas primeras consideraciones.

3) Un marco metodológico en el que se formula la hipótesis de investigación, y en el que se diseña y ejecuta un estudio cualitativo de “entrevistas en profundidad a élites” para refutar o validar dicha hipótesis

4) Una propuesta de un marco estratégico para el Planeamiento de la Defensa, con cambios normativos, documentales y orgánicos.

5) Una nueva metodología cualitativa de análisis de riesgos, para garantizar al máximo el éxito de la implementación de la propuesta de investigación.

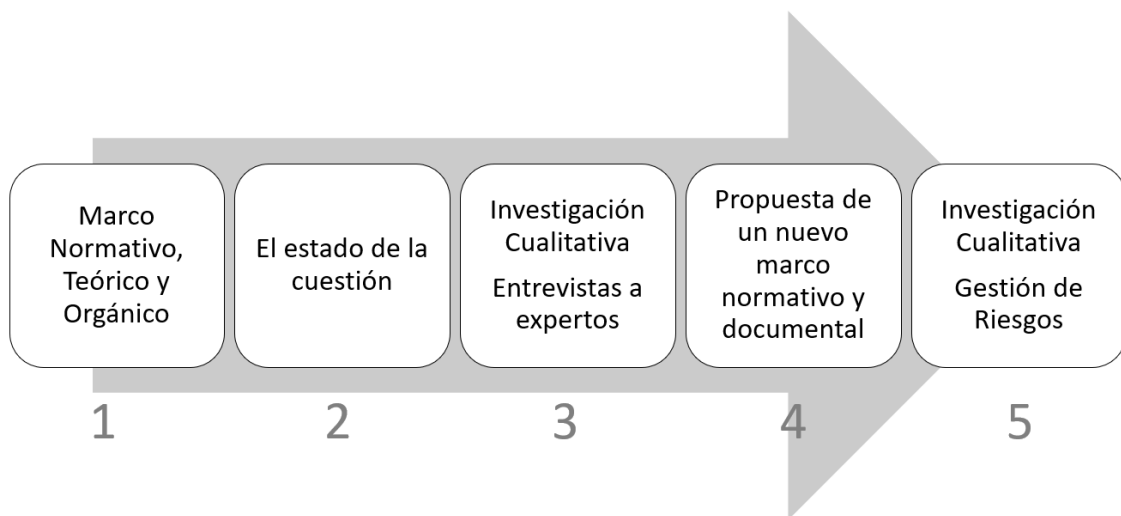


Figura 1 Proceso metodológico deductivo y cualitativo – Fuente elaboración propia



2.2 Metodología

La metodología de este trabajo de fin de máster consiste en llevar a cabo un proceso deductivo de investigación, combinando varios métodos cualitativos.

El estudio parte de un estudio de caso concreto, el Planeamiento de la Defensa, que se analiza en su contexto (normativo, teórico, documental y estratégico) al objeto de llegar al estado de la cuestión.

Seguidamente, se aplica la metodología de entrevistas en profundidad a élites, para conocer la realidad objetiva del estudio y poder validar o refutar la hipótesis de investigación.

En un siguiente paso, y con los resultados de estas primeras fases, se realiza una propuesta de mejora con cambios normativos, documentales y orgánicos.

Por último, y con el objetivo de aumentar los impactos positivos de la propuesta y su probabilidad de éxito, se lleva a cabo un análisis cualitativo de riesgos.

2.2.1 Formulación de hipótesis

Tras conocer los objetivos de esta investigación y realizar un primer análisis introductorio de nuestro objeto de estudio, podemos plantear la siguiente hipótesis principal:

El marco normativo actual del proceso del planeamiento de la defensa, definido en la Orden Ministerial 60/2015 del 3 de diciembre, resulta insuficiente para garantizar la coherencia entre las estrategias de la política de armamento y material (ETID, EID y de Cooperación) y el propio ciclo proceso de planeamiento de la defensa.

De esta hipótesis principal, deriva la siguiente hipótesis secundaria, enfocada al cumplimiento del objetivo de la investigación:

Se plantea que, al proponer cambios normativos y nuevas estrategias, se logrará garantizar una mayor alineación entre el diseño de las políticas de armamento y material, y el ciclo de planeamiento. Estos cambios contribuirán a mejorar la efectividad y eficiencia de la Política de Defensa, permitiendo una mejor coordinación y optimización de los recursos en aras de fortalecer la seguridad y la Defensa Nacional.

2.2.2 Justificación metodológica

Como ya se ha avanzado, esta investigación se basa en técnicas de investigación cualitativa, puesto que, en una primera fase, se lleva a cabo un estudio de caso, acompañado de un análisis teórico, normativo y documental.

Seguidamente, dicho estudio se complementa con otras metodologías cualitativas que permiten analizar el Planeamiento de la Defensa desde un punto de vista holístico, aproximándose a su realidad lo máximo posible.

Como apunta José Ignacio Ruiz (2012, p. 17) “los métodos cualitativos son los que enfatizan conocer la realidad desde una perspectiva de *insider*, de captar el significado particular que a cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un conjunto sistemático”.



Esta investigación busca por tanto alcanzar una comprensión más completa de los intangibles que se encuentran detrás del objeto de estudio.

En definitiva, para comprobar las hipótesis planteadas, es necesario realizar un estudio del caso reflexivo y exploratorio, mediante un método cualitativo que permita conocer primero el objeto, comprender su significado después, y diagnosticar finalmente, la problemática de fondo (Delgado, 1995).

En el caso del Planeamiento de la Defensa, y de la Política de Armamento y Material, resulta de interés realizar un estudio cualitativo, con la intención de comprender e interpretar la normativa, superando los análisis descriptivos y cuantitativos.

2.2.3 Entrevistas en profundidad a élites

Con vistas a conseguir esa visión holística y especializada del objeto de estudio, la mejor opción metodológica es realizar entrevistas en profundidad a élites; es decir, a expertos en la materia que puedan aproximarnos al objeto desde la experiencia directa y con conocimiento de causa (Vallés, 2002).

Efectivamente, el estudio teórico y práctico previo sitúa la responsabilidad del Planeamiento de la Defensa y del diseño de las políticas de armamento y material a un alto nivel político y orgánico del Ministerio de Defensa; por consiguiente, es necesario analizar el objeto desde su origen y desde un punto de vista experto.

El Planeamiento de la Defensa es además, tal y como se verá más adelante, un proceso en el concurren varias autoridades y departamentos del Ministerio de Defensa, principalmente de la SEDEF, del EMAD y de la SUBDEF. El hecho de ser un ciclo colaborativo y con múltiples protagonistas, hace que sea de especial interés conocer las opiniones y valoraciones del objeto de “primera mano”.

Para lograr una investigación completa que integre todos los factores determinantes, resulta oportuno diseñar una entrevista estandarizada abierta, que marque unas pautas a seguir durante la conversación, pero que permita a su vez respuestas abiertas (Ruiz, 2012).

Por tanto, el diseño de investigación consiste en formular las mismas preguntas a todos los entrevistados y en el mismo orden, sin limitar el tiempo ni la libertad de respuesta del entrevistado.

2.2.4 La entrevista, preguntas de investigación

Para formular las preguntas de investigación, procede seguir el mismo proceso deductivo desarrollado en el resto del estudio: conceptualización del Planeamiento de la Defensa en su contexto teórico y normativo; su influencia práctica en el diseño las políticas de armamento y material; el estudio de las deficiencias y desfases temporales, y el análisis constructivo de posibles cambios normativos y documentales.

El resultado es la configuración de una entrevista estandarizada abierta con seis preguntas ordenadas, que se realizan sin alteraciones y por el mismo orden a todos los entrevistados, y que se exponen a continuación:



1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?
2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación? ¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?
3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?
4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?
5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?
6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

2.2.5 Los entrevistados

Escoger a los entrevistados es un paso crucial para el caso que ocupa esta investigación. Tal y como se va a destacar más adelante en los límites de la investigación, por cuestiones de acotamiento, resulta complejo entrevistar a todas las partes implicadas en el Planeamiento de la Defensa.

Por ello, para este estudio se centra en escoger entrevistados de la DGAM, la DIGENECO y del EMAD, y se tienen en cuenta los siguientes factores clave:

- Deben estar, o haber estado, implicados directamente en el diseño y/o implementación y/o evaluación del proceso del Planeamiento de la Defensa y/o de la Política de Armamento y Material del Ministerio de Defensa, para poder hablar desde la experiencia teórica y/o práctica.
- Deben ostentar cargos de responsabilidad, puesto que el objeto de estudio se enmarca en un nivel político y estratégico alto.
- Debe ser un grupo multidisciplinar, compuesto por cargos de varios departamentos del ministerio, que aporte distintas visiones del objeto de estudio para llegar a un diagnóstico completo.
- Deben tener varios grados de responsabilidad; es decir, es necesario contar con altos mandos/cargos, pero también es preciso conocer el punto de vista de mandos/cargos intermedios, para lograr una visión global de la problemática y estado de la cuestión.



Los entrevistados escogidos, y que aceptan participar en el estudio, se exponen a continuación¹:

1. D. Pedro Andrés Fuster Gonzalez. Subdirector General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de la Defensa en Ministerio de Defensa (SDG INREID). Como subdirector, es el máximo responsable a la hora de proponer la Política Industrial del ministerio, y por tanto, es el máximo responsable de la EID.

2. General de División de Infantería de Marina D. Antonio Planells Palau. Actual Director Adjunto al Director General de Armamento y Material, que ejerce funciones en el ámbito la planificación y desarrollo de la Política de Armamento y Material del departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. Este experto aporta la visión más global del proceso, al dar un punto de vista enfocado desde

3. General de Brigada del Cuerpo de Intendencia del Ejército de Tierra D. Germán Martín Casares, actual Subdirector General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO). Es el responsable de planificar y controlar la contratación en el ámbito del departamento, y en el ámbito del Planeamiento, cierra en el ciclo con la contratación.

4. Capitán de Navío de la Armada D. Manuel Ángel Bouza López, jefe del Área de Planificación en Armamento y Material de la Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación (SDG PLATIN). Ejerce responsabilidades en el ámbito de la planificación y programación las políticas de armamento y material y de investigación, desarrollo e innovación del ministerio.

5. Teniente Coronel del Ejército del Aire D. Juan de Dios Saldaña Molero, analista en la Sección de Planes de Fuerza en el Estado Mayor Conjunto (EMACON), donde se conforma el Objetivo de la Fuerza a Largo Plazo (OFLP) del ciclo del Planeamiento de la Defensa.

6. Teniente Coronel del Ejército del Aire D. Luis Olalla Simón, analista en Sección de Análisis y Prospectiva en el Estado Mayor Conjunto (EMACON), donde se lidera el proceso de prospectiva, orientado a definir el marco estratégico militar, y que informa al ciclo del Planeamiento de la Defensa.

2.2.6 Análisis cualitativo de riesgos

Una vez realizadas las entrevistas, se realiza una propuesta de mejora sobre el objeto de estudio, que conlleva cambios normativos, documentales y orgánicos.

Dicha propuesta puede considerarse un proyecto de gran alcance, que impacta directamente en una institución pública de primer orden: el Ministerio de Defensa de España.

¹ Las seis entrevistas se realizan durante el mes de junio de 2023. Por razones de espacio, se procede a incluir en los anexos un resumen de las entrevistas con las intervenciones más destacadas.



Por tanto, se trata de un proyecto que conlleva riesgos, y que puede fallar en su implementación si no se identifican, analizan y mitigan.

Al objeto de aumentar las probabilidades de éxito de la propuesta de esta investigación, se hace necesario llevar a cabo un análisis de riesgos, con una propuesta de plan de gestión, que nos permita analizar y controlar los impactos negativos y las oportunidades que surjan.

En este sentido, y aunque la propuesta de este trabajo no es un proceso de obtención, ni un programa de la DGAM, se considera oportuno realizar un análisis de riesgos basado en la metodología *Project Management Institute* (PMI) y su guía *Project Management Body of Knowledge* PMBOK², recurrente en las investigaciones y propuestas de la SEDEF, y basado en las indicaciones y recomendaciones de la instrucción 72/2012 por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas.

De esta manera, se lleva a cabo una propuesta de plan de gestión de riesgos, siguiendo los siguientes pasos marcados en el apartado décimo tercero de la instrucción:

- Identificación de riesgos
- Análisis, clasificación, valoración y priorización de riesgos
- Definición, planificación y seguimiento de acciones de mitigación o contingencia

Para ello, se usarán las siguientes herramientas basadas en PMBOK:

- Una tabla de clasificación y priorización de los riesgos identificados
- Una matriz de probabilidad e impacto con valoración numérica, que clasifica la probabilidad del 1 al 3 (de menor a mayor probabilidad) y el impacto en tres niveles: Low (bajo), Medium (medio) y High (alto).

Por último, cabe recordar que, según la guía PMBOK, el proceso de análisis de riesgos consta de seis fases: planificación, identificación, análisis cualitativo, análisis cuantitativo, planificación de la respuesta y monitorización.

En el marco de esta investigación, y al tratarse de una propuesta basada en un estudio documental y teórico, y en unas entrevistas a expertos, sin costes ni financiación asociada al proyecto, no procede realizar un análisis cuantitativo.

2.2.7 Fuentes de la investigación

Este trabajo de investigación se ha realizado a partir de fuentes primarias y secundarias de información:

- Fuentes primarias abiertas: legislación, normativa y documentos oficiales de instituciones públicas, en su mayoría del Ministerio de Defensa de España. También se incluyen aquí las entrevistas cualitativas realizadas a los expertos, y que se incluyen en

² Documento creado por el PMI (Project Management Institute) que contiene procesos, prácticas recomendadas, terminologías y directrices para una gestión de proyectos exitosa.



formato resumen en los anexos.

- Fuentes secundarias de información: libros y textos relacionados con la temática de la investigación, en su mayoría artículos académicos o de opinión, relacionados con las temáticas principales de este trabajo, como el Planeamiento de la Defensa, los procesos de obtención del ministerio, o análisis sobre las distintas estrategias analizadas.

2.3 Límites de la investigación

Por cuestiones de amplitud, y por el carácter multidimensional del Planeamiento de la Defensa, es preciso tener en cuenta las siguientes limitaciones de este estudio:

- Esta investigación es una primera aproximación a la realidad del Planeamiento de la Defensa en España. Efectivamente, este estudio se centra en el caso concreto del Ministerio de Defensa del estado español. Para profundizar en la problemática y los enfoques metodológicos del Planeamiento, sería interesante llevar a cabo un análisis comparativo con los procesos de otros países, sobre todo países de la UE o de la OTAN, para poder realizar nuevas aportaciones.

- Por cuestiones de acotamiento, no se cuenta con la participación de todos los integrantes y responsables del Planeamiento de la Defensa. Se excluye la visión de los Ejércitos y de la Armada, así como de otras Direcciones Generales de la SEDEF (DIGENIN y CESTIC) y de otras Subdirecciones de la DGAM. Asimismo, se obvia el punto de vista de la SUBDEF y de la Política de Personal, una parte fundamental del Planeamiento de la Defensa. Un estudio cualitativo más amplio, con la participación de todos los integrantes del Planeamiento, hubiera aportado unos resultados más próximos a la problemática de la investigación.

- Por último, tampoco se ha hecho una investigación de todo el marco normativo que influye o que ha influido en el Planeamiento de la Defensa y en las Políticas de Armamento y Material. La investigación se ha centrado en las normativas e hitos fundamentales, delimitando el marco referencial y temporal.

Sobre la base de estas limitaciones, puede concluirse que el Planeamiento de la Defensa es un objeto de estudio a explorar en futuras investigaciones relacionadas con la Política de Armamento y Material, pero también para estudios que promuevan el entendimiento riguroso y la profundización sobre la Política de Defensa desde su concepción estratégica.

3 ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

3.1 Marco normativo y contextual

Para entender en profundidad el concepto de Planeamiento de Defensa, y su relación con la Política de Armamento y Material, es preciso situar el objeto de estudio en un marco normativo que nos permita realizar un análisis sobre su contexto y evolución.

En el caso español, el Planeamiento de la Defensa es un proceso regulado por la Orden Ministerial 60/2015, del 3 de diciembre, del Ministerio de Defensa, que deriva directamente de la



Política de Defensa, y que lo define como “el proceso que se lleva a cabo para la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la política de Defensa”.

La OM 60/2015 se conformó en su día para sustituir y mejorar la anterior Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, y poder armonizar el proceso del nuevo planeamiento con los hitos documentales y los cambios normativos sucedidos en el ámbito de la Política de Defensa durante la década anterior.

Cabe aquí recordar que la Política de Defensa se constituye al más alto nivel, “mediante leyes orgánicas, Directivas de Defensa Nacional (DDN), Revisiones Estratégicas de la Defensa (RED) y la Cooperación Multilateral” (Arteaga y Fojón, 2007, p.355).

Siguiendo esta línea, el marco normativo vigente en el que se encuadra el Planeamiento de la Defensa y su orden Ministerial, en rangos superiores, es el siguiente:

- La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, por la que se establecen las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución.
- El Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
- La Directiva de Defensa Nacional de 2020 (DDN), y la consiguiente Directiva de Política de Defensa (DPD) del mismo año³

Partiendo de este marco al más alto nivel, se conforma la Orden Ministerial para convertir objetivos políticos en capacidades militares, estableciendo un ciclo perfectamente definido en fases e hitos documentales, con distintas autoridades implicadas y delimitado temporalmente.

No es objeto de esta investigación describir todas las fases e hitos documentales, ni detallar paso a paso el desarrollo del ciclo, ya que dicho trabajo nos alejaría del objetivo marcado, que no es otro que el de lograr una mayor coherencia entre el Planeamiento de la Defensa y las estrategias de la Política de Armamento y Material.

No obstante, sí es preciso describir las principales fases, pautas y objetivos de la OM 60/2015, para poder entender su funcionamiento y conocer la razón de ser del Planeamiento de la Defensa.

A modo resumen, el Planeamiento de la Defensa es un proceso cíclico con una duración de seis años, que se subdivide en dos planeamientos: el Planeamiento Militar y el

³ La Directiva de Defensa Nacional emana de Presidencia de Gobierno, y deriva directamente en una nueva Directiva de Política de Defensa (DPD) emanada del Ministro o Ministra de Defensa, donde se dicta las líneas generales de actuación y las directrices precisas para el planeamiento de la Defensa. Es importante destacar que los ciclos de Planeamiento no dependen de que se hagan nuevas DPD, sino que se basan en las directivas vigentes para dar comienzo a cada ciclo.



Planeamiento de Recursos.

Dicho ciclo se compone de dos fases temporales: una fase de *definición* de dos años de duración, seguida de una fase de *ejecución* de seis años de duración. Los dos últimos años de esta fase de ejecución se solapan con la fase de definición del siguiente ciclo, con el objetivo de mantener la coherencia y la continuidad del proceso a largo plazo.



Figura 2 Planeamiento de Defensa – Fuente DGAM

En este punto es preciso recordar que, en el momento de desarrollar este trabajo, el Ciclo del Planeamiento de la Defensa vigente es el ciclo 2020 – 2026, con la DDN de 2020 como punto de partida. El siguiente ciclo, con su primera fase de definición solapada, dará comienzo en 2024.

Para determinar los objetivos y las capacidades que serán necesarias para la operatividad militar, el Planteamiento define con medidas temporales concretas el corto (tres años), medio (seis años) y largo (a partir de quince años) plazo.

En cuanto a las autoridades y departamentos implicadas en el ciclo, el Planeamiento de la Defensa constituye, tal y como especifica de nuevo la OM 60/2015, un proceso unitario, concurrente y lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que puedan producirse.

De esta manera, intervienen tres autoridades en el ciclo, desde el principio y de forma armonizada: el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), como responsable del Planeamiento Militar, el Secretario o Secretaria de Estado de Defensa (SEDEF), como responsable del planeamiento de recursos financieros y materiales, y el Subsecretario o Subsecretaria de Defensa (SUBDEF), como responsable del planeamiento de los recursos humanos.

Resulta fundamental destacar, que el hito más importante que alcanza el Planeamiento de la Defensa es el de definir y desglosar los Objetivos de Capacidad Militar (OCM)⁴, incluyéndolos

⁴ Los Objetivos de Capacidad Militar se consolidan sobre la base del concepto MIRADO: Material,



en un documento con el mismo nombre.

El OCM, tal y como especifica la OM 60/2015 es el documento resultante de la concurrencia del planeamiento militar y el planeamiento de los recursos, y se elabora mediante un proceso colaborativo entre las autoridades ya mencionadas.

Este documento es determinante en cuanto a que proporciona una dirección estratégica clara, establece las prioridades, guía la asignación de recursos, orienta la planificación operativa y promueve la coherencia y cohesión en las capacidades militares.

A partir de ahí, la OM 60/2015 y el Planeamiento de la Defensa convive y se abastece de normativas de rango inferior, como instrucciones, resoluciones, estrategias ministeriales o planes directores.

De este marco normativo subyacente, caben destacar tres instrucciones de la SEDEF, por su enorme relevancia para el cumplimiento de los objetivos del Planeamiento de Defensa, y por vincular directamente el ciclo del planeamiento con la Política de Armamento y Material, mediante la programación y la obtención de recursos.

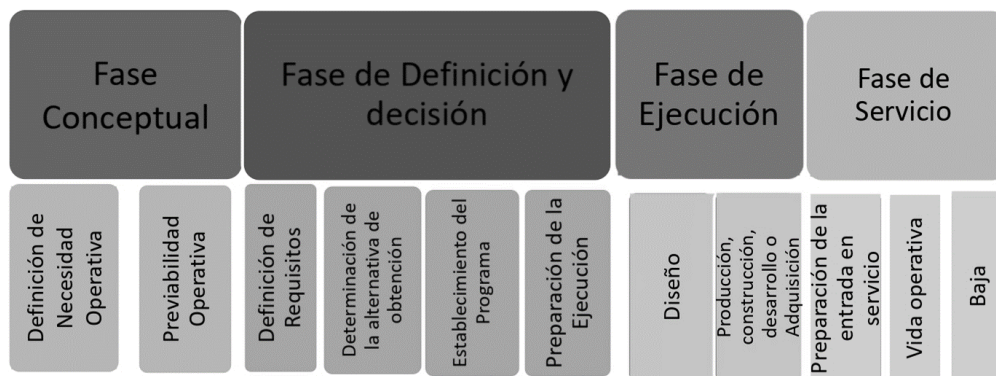


Figura 3 Proceso de obtención de Armamento y Material – Fuente DGAM

Dichas instrucciones se exponen a continuación por orden cronológico, y se especifican las definiciones y pautas más importantes:

En primer lugar, hay que hacer referencia a la Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales.

Esta instrucción resulta crucial, puesto que introduce el concepto de ORM (Objetivos de Recurso Material), que responde a la conveniencia de integrar en dichos procesos todas las necesidades, tanto las derivadas del planeamiento militar como las derivadas de otros

Infraestructura, Recurso Humano, Adiestramiento, Doctrina y Organización.



objetivos que garanticen la obtención ordenada de los recursos materiales y la asignación eficiente de los recursos financieros.

Como especifica la instrucción, los ORM constituyen el instrumento básico para la programación y posterior obtención de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades derivadas de los Objetivos de Capacidad Militar y de otros objetivos del Departamento, y son la referencia que oriente la planificación a largo plazo.

La convergencia normativa y funcional entre los OCM y los ORM; es decir, entre la OM 60/2015 y la instrucción 2/2011, es terminante para convertir los objetivos militares en capacidades y recursos tangibles.

En segundo lugar, es preciso mencionar la Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el Proceso de Obtención de Recursos Materiales, especificando las fases y etapas, tal y como se refleja en la figura que sigue:

Esta instrucción incide ante todo en el procedimiento a seguir en las dos primeras fases del proceso: la fase conceptual y la fase de definición y decisión, donde se concreta la solución operativa o funcional, y se selecciona una alternativa viable para su obtención.

Por tanto, de esta instrucción, destaca la definición y las pautas establecidas para la etapa de Determinación de la Alternativa de Obtención, que finaliza con la consolidación del DDV, un documento que es, sin duda alguna, primordial para el Planeamiento de la Defensa.

En efecto, esta etapa es decisiva para nuestro objeto de estudio, porque es cuando convergen las necesidades y capacidades militares y de obtención, con la Política de Armamento y Material. Por consiguiente, es el momento en el que se tienen en cuenta los objetivos del departamento más allá de la operatividad.

Y todo ello se plasma en el DDV, un documento donde se fusionan los requisitos operativos con las estrategias de la Política de Armamento y Material, mediante la realización de los análisis industriales y tecnológicos pertinentes (y definidos en la instrucción).

Sin embargo, es necesario resaltar que esta instrucción no regula el procedimiento ni los pasos a seguir para determinar la alternativa de obtención, si no que sólo hace referencia a los análisis ya mentados y a las autoridades responsables (Subdirecciones Generales).

En tercer y último lugar, es necesario conocer la Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas.

Esta instrucción se aplica a las fases de ejecución y servicio del proceso de obtención de los recursos materiales de armamento y material, así como a la gestión de sus correspondientes programas y su sostenimiento.

Con esta normativa, se establece la composición estándar que debe tener una oficina de programa de la DGAM, y se estipula una guía (anexada a la instrucción) para elaborar el Concepto de Apoyo Logístico (CAL).

El CAL es de enorme importancia para las últimas fases del proceso, ya que establece los procedimientos a seguir en el mantenimiento del sistema, el suministro y la gestión de sus repuestos y la ingeniería del ciclo de vida, así como cualquier otro aspecto logístico que requiera.



Esta instrucción permite cerrar el proceso de obtención, dando continuidad a la instrucción 67/2011, y cubriendo los aspectos sobre sostenimiento que no se abarcaban en dicha normativa.

De este marco normativo y contextual que hemos expuesto, subyacen unas primeras conclusiones y evidencias normativas, que deben concretarse antes de pasar a un análisis más concienzudo del objeto de estudio.

En primera instancia, para delimitar el marco temporal de esta investigación, surge una primera problemática en cuanto a que la normativa central de nuestro objeto de estudio, la OM 60/2015, es posterior a las normativas que definen los procesos que derivan del Planeamiento de la Defensa.

Por ende, existe una brecha temporal entre la normativa vigente mayor rango (la OM) sobre el Planeamiento de la Defensa, y las instrucciones que sirven a dicho proceso, que siguen basándose en la anterior orden ministerial de 2005.

Se intuye que este desfase podría ser una primera causa de incoherencias entre los procesos descritos y las actuales estrategias de la Política de Armamento y Material.

No obstante, antes de intentar validar o refutar la hipótesis de este trabajo, el siguiente cometido es conocer en profundidad el objeto de estudio más allá de las normativas, profundizando sobre la Política de Armamento y Material y su concepción estratégica.

Pero antes de dar este paso, y gracias a la exposición y análisis del marco normativo, se puede acotar temporalmente el objeto de estudio en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2023, aunque especificando que el proceso de obtención de recursos sigue estando regulado por normativas anteriores (años 2011 y 2012).

3.2 El Planeamiento de la Defensa como objeto de estudio

Más allá de realizar un análisis normativo y descriptivo del Planeamiento de la Defensa y de los procesos que derivan del ciclo, resulta de interés profundizar sobre el concepto como objeto de estudio.

El Planeamiento de la Defensa es un proceso perfectamente definido y estructurado, tanto en el aspecto burocrático como normativo, y de gran trascendencia para la Política de Defensa.

No obstante, también es un proceso complejo y de enorme amplitud, en el que intervienen gran cantidad de actores y que abarca multitud de normativas y elementos de la Política de Armamento y Material. Asimismo, al componerse de un ciclo continuo, se trata de un proceso iterativo y, por consiguiente, cambiante en el tiempo.

Por otra parte, su estudio resulta complicado en cuanto a que “el planeamiento tampoco ha recibido atención académica hasta fechas recientes. (...) aunque este proceso se ha regulado, estructurado y codificado en un objeto de estudio científico, este continúa siendo una caja negra donde coexisten intereses políticos, militares, burocráticos, corporativos, sociales e industriales” (Colom, 2021:5).



Pese a las dificultades descritas, el Planeamiento de la Defensa es un concepto desarrollado y definido por la comunidad estratégica, tanto a nivel nacional como internacional. En esta investigación, se escoge la definición de Arteaga y Fojón (2007: 9-11):

- Un proceso que engloba la identificación de los principales riesgos y mayores amenazas que pueden afectar a la seguridad nacional, la definición de los objetivos de seguridad y defensa del Estado y el desarrollo de una estrategia político-militar que dote a la nación de los medios y las capacidades bélicas más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones.

Siguiendo la línea de esta definición, el hecho de que el Planeamiento de la Defensa se vincule directamente con las capacidades bélicas y la seguridad nacional, y por extensión, con la obtención de sistemas de armas, hace que se trate de un objeto de estudio que cuenta con sus particularidades y complejidades.

En efecto, tal y como apunta Martínez Ruiz (2021: 704)

- Los sistemas de armas en el ámbito de Defensa y Espacio presentan unas singularidades que hacen que el proceso de obtención pretenda ser riguroso y garantista, fruto de la particularidad de un sistema del que depende la seguridad y supervivencia del usuario y, en definitiva, de la defensa de España.

Con todo ello, se asume que el Planeamiento de la Defensa es un objeto de estudio singular y multidimensional (Martínez, 2021), y que requiere de un enfoque multidisciplinar a la hora de realizar cualquier investigación, lo que aumenta la complejidad a la hora de delimitar e interpretar el campo del estudio.

En el marco de esta investigación, y con vistas a aportar una concepción estratégica a la Política de Armamento y Material y buscar una mayor coherencia con el Planeamiento, resulta oportuno hacer un análisis teórico del objeto de estudio y de la OM 60/2015.

Como se ha puntualizado anteriormente, la norma predecesora de la OM 60/2015 es la OM 37/2005 que se dispuso en consonancia con la Ley Orgánica de la Defensa de ese mismo año.

Es importante recalcar que dicha norma supuso un cambio de paradigma en España, ya que materializó el paso del Planeamiento por Amenazas, heredado de la Guerra Fría, al Planeamiento por Capacidades, imperante desde entonces en los países occidentales (Colom, 2018).

El Planeamiento por Capacidades, que sigue vigente hoy en día con la OM 60/2015, se caracteriza por la influencia del entorno geoestratégico del siglo XXI y por la tendencia a reducir el gasto militar en las democracias liberales. Se buscaba con su implementación, la eficiencia en el planeamiento, realizando estimaciones rigurosas de gasto, y justificando detalladamente los objetivos y capacidades militares.

Para cumplir con estos objetivos, en España el Planeamiento de la Defensa se plantea en 2005 como un ciclo ordenado y secuencial, con una duración de 4 años en su diseño y ejecución.

La mayoría de los autores coinciden al detectar grandes carencias en este Planeamiento que se presentó como un ciclo excesivamente rígido, secuencial y poco abierto a la incorporación de nuevas necesidades u objetivos. Los acelerados avances de las nuevas tecnologías, la crisis



financiera del 2008, más los cambios normativos que emprendió el Ministerio a partir de 2011 con el diseño de instrucciones para la obtención y la adquisición, hicieron necesaria una revisión del Planeamiento en su conjunto.

Este proceso cristalizó con la aparición de la OM 60/2015, que incluye cambios de gran calado en el ciclo, y que, de forma generalizada, presenta fortalezas destacables:

- Centralización y optimización de la gestión de los recursos y del I+D en la DGAM, con mecanismos homogéneos (Martínez, 2021)
- Refuerzo del papel del JEMAD
- Alineamiento y concurrencia de las autoridades del Planeamiento
- Visión a largo plazo
- Apoyo a la base tecnológica e industrial de la defensa (BTID)
- Ampliación del ciclo a seis años y solapamiento de la fase de definición con la última de ejecución, garantizando la continuidad en el ciclo

Sin embargo, el proceso ha demostrado también tener varias carencias, en particular aquellas relacionadas con la secuencialidad del proceso, y su falta de flexibilidad.

Así, como apunta Guillem Colom (2021:15):

- El modelo (...) no ha conseguido acabar con la secuencialidad del proceso y conseguir que se tengan en cuenta todos los factores (estratégicos, militares, financieros, tecnológicos, industriales, etc.) a la hora de adquirir o modernizar sistemas concretos.

Asimismo, los teóricos coinciden en afirmar que sigue siendo un proceso excesivamente lento y con ciclos excesivamente largos, en contraposición directa a la volatilidad y celeridad del mundo tecnológico actual.

Por otra parte, del análisis teórico y documental del Planeamiento de la Defensa, también surge la idea generalizada de que no es un proceso garantista con la financiación y la presupuestación de las adquisiciones. Casi la totalidad de los autores y expertos que abordan esta temática, abogan por la necesidad de consolidar una Ley de Programación o de Financiación de la Defensa, al objeto de garantizar un correcto desarrollo del Ciclo del Planeamiento (Calvo y Fonfría, 2017).

La falta de estabilidad presupuestaria es por tanto una losa que pesa sobre toda la normativa referente al Planeamiento de la Defensa y la Política de Armamento y Material.

Por último, y directamente relacionado con el desfase temporal detectado en el análisis del marco normativo, resulta de enorme interés para esta investigación el hecho de que las instrucciones referentes al proceso de obtención se estén revisando en el Ministerio de Defensa. Cuestión que resulta determinante para avanzar hacia la coherencia normativa que se busca en este trabajo.

Prueba de esta revisión es la afirmación de Martínez Ruiz (2021:720):

- El Proceso de Obtención y su normativa está siendo revisada por la Secretaría de Estado de Defensa, con la elaboración de un borrador de instrucción relativo al



nuevo Proceso Marco de Obtención de la Defensa (PMOD) y de un borrador del anexo relativo a rutas de A&M que pretenden sustituir a las actuales instrucciones 67/2011 y 72/2012.

3.3 Actores del planeamiento de la defensa

Llegados a este punto de la investigación, en el que ya se ha analizado el marco normativo y teórico del Planeamiento de la Defensa, el siguiente paso es el de conocer a los principales protagonistas que intervienen en el proceso.

En los apartados anteriores se han descrito las autoridades del Planeamiento (JEMAD, SEDEF Y SUBDEF), que actúan de forma concurrente y coordinada, pero no se ha entrado en detalle sobre cómo se organiza la SEDEF para acometer el ciclo en su totalidad.

Para aportar una visión más práctica y funcional del Planeamiento de la Defensa, hay que retroceder de nuevo en el tiempo, a la resolución 320/03967/2014, de 20 de marzo, del Secretario de Estado de Defensa, que supuso la centralización de la ejecución en la DGAM (antes delegada en los Ejércitos y la Armada).

Este cambio supuso un antes y un después para las competencias de la Política de Armamento y Material, y por consiguiente para el Planeamiento, ya que, junto con la OM 60/2015, se consolida una nueva forma de proceder en el ciclo, con autoridades definidas y distintos comités y grupos de trabajo.

Antes de conocer estos últimos, es importante visualizar el organigrama básico del Ministerio de Defensa, enfocado al Planeamiento, y que se estipula en el Real Decreto 63/2023, de 8 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.



Montserrat Ferrero Romero

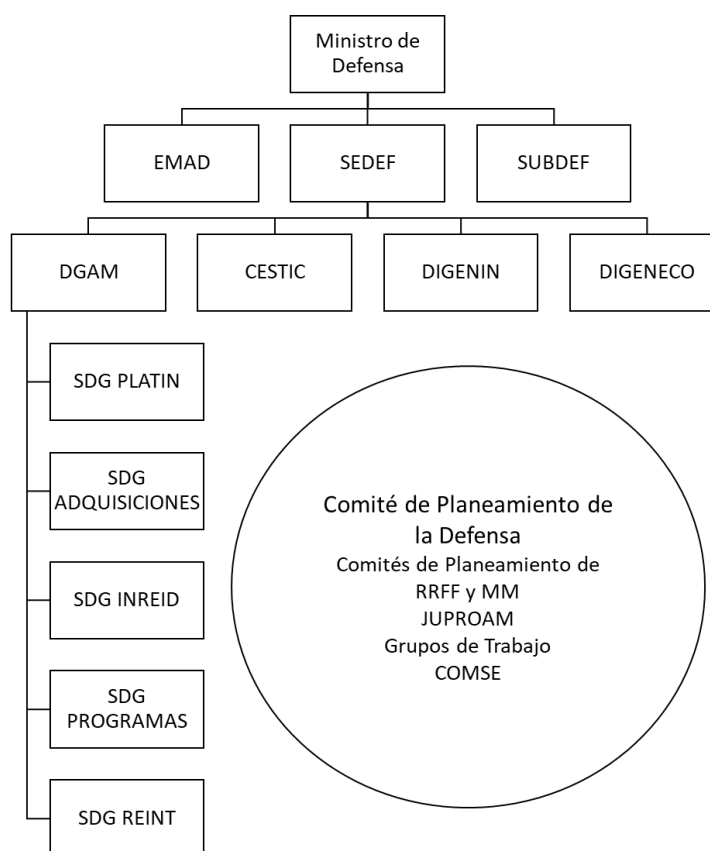


Figura 4 Organigrama y actores Planeamiento Defensa Fuente – Elaboración propia

Para esta investigación, no es necesario analizar todas las funciones y acciones que realizan los comités, juntas y grupos del Planeamiento, pero sí enumerarlos y conocer su composición, al objeto de entender cómo se busca la coherencia en el proceso y cómo se integran las estrategias de política de Armamento y Material.

En primer lugar, la OM 60/2015 define que, para supervisar y garantizar el buen recorrido del ciclo, se crea el Comité de Planeamiento de la Defensa, compuesto por las siguientes autoridades y cargos:

- General Jefe de la División de Planes del Estado Mayor Conjunto (Presidencia)
- el Jefe del Área de Operaciones del Mando de Operaciones
- Subdirector General de Planificación, Tecnología e Innovación de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM),
- Jefe de la Oficina Presupuestaria de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO)
- Subdirector General de Planeamiento y Medio Ambiente de la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN)



- Subdirector General de Costes de Recursos Humanos de la Dirección General de Personal (DIGENPER)
- Director General del CESTIC
- Jefes de las Divisiones de Planes del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

Este órgano colegiado tiene el cometido general de garantizar el buen desarrollo y consolidación del OCM y la priorización de los ORM.

En segundo lugar, y en el siguiente paso del ciclo referente al planeamiento de recursos, la instrucción 2/2011 establece el Comité Director de Planeamiento de Recursos Financieros y Materiales que, asistido por su Comité Ejecutivo, garantiza de forma permanente la coherencia entre los procesos y la coordinación entre las Direcciones Generales (DGAM, DIGENECO, DIGENIN, CESTIC)⁵. Forman parte de esta Comité Director los Directores o Directoras Generales, el Secretario o Secretaria de Estado y el Jefe o Jefa de Gabinete Técnico de este último cargo.

En tercer lugar, en la etapa de obtención y de definición de la necesidad operativa, cuando se conforma en Documento de Necesidad Operativa (DNO), existe la posibilidad de crear grupos de trabajo bajo la dependencia de la Junta de Programas de Armamento y Material (JUPROAM), para asegurar la continuidad del proceso.

En cuarto lugar, es importante conocer la composición de los grupos de trabajo que se crean durante la etapa de Determinación de la Alternativa de Obtención, clave para esta investigación, pues es cuando se tienen en cuenta los objetivos de las estrategias de las políticas de armamento y material. Dichas composiciones las establece la instrucción 67/2011, en la que se determina que participan las SDG implicadas en el futuro programa, bajo el liderazgo de la SDG de Programas (SDG PROGRAMAS).

Por último, y una vez el programa adquiere forma suficiente, se crean las Comisiones de Seguimiento de los Programas (COMSE), compuesto por las partes interesadas en el objeto del programa.

Tras conocer a los principales actores y protagonistas del Planeamiento, es importante destacar y analizar la composición del Comité de Planeamiento de la Defensa, donde detectamos la ausencia de algunas SDG de donde parten algunas de las estrategias más fundamentales de la Política de Armamento y Material.

Pero antes de llegar a conclusiones precipitadas, es necesario conocer en mayor profundidad dichas estrategias en el siguiente apartado.

⁵ Hasta el año 2023, el CESTIC tenía rango de SDG, pero desde el RD de febrero tiene Rango de Dirección General.



3.4 Las estrategias para la Política de Armamento y Material

El Ministerio de Defensa⁶ define la Política de Armamento y Material como la política pública que da respuesta a las necesidades de las Fuerzas Armadas deducidas del Planeamiento de la Defensa, y determinadas por sus actuaciones, tanto de carácter nacional como las derivadas de los compromisos internacionales que se adquieran con nuestros socios y aliados en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva.

La Política de Armamento y Material se compone a su vez de otras políticas, como son la política de I+D+i, la política de adquisiciones, la política de sostenimiento y la política estratégica de potenciación de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa nacional (BTID).

Por consiguiente, su desarrollo y ejecución siempre se ve afectada por los cambios internacionales en la materia, ante todo aquellos referentes a la UE y a la OTAN.

En líneas generales, se puede afirmar que existen tres grandes ejes estratégicos que influyen en el desarrollo de la Política de Armamento y Material, aparte de las necesidades derivadas del planeamiento:

- La innovación
- La industria
- La cooperación internacional

Se realiza a continuación un análisis pormenorizado de cada eje, sobre la base de su vinculación con el Planeamiento de la Defensa:

3.4.1 La Estrategia Industrial de Defensa EID

Para entender la política industrial de Defensa desde un prisma estratégico, el punto de partida es conocer las Capacidades Industriales Estratégicas para la Defensa, que son aquellas capacidades que el gobierno considera de vital importancia para la seguridad nacional y el desarrollo industrial del país. Estas capacidades se identifican y definen en el marco de la Política de Defensa, y marcan todo el proceso de desarrollo estratégico de la política industrial, influyendo en el Planeamiento de la Defensa.

En el ámbito de nuestra investigación, las CIEDS

adquieren relevancia estratégica con la Resolución 420/38100/2015, de 30 de julio, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el 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.

⁶ Definiciones de la propia página web del Ministerio de Defensa <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/dgam/>



Seguidamente, en 2015 se publica un documento de extrema importancia: la Estrategia Industrial de Defensa EID, que viene a reflejar y consolidar dichas capacidades, y que supuso en su momento un avance sin precedentes en cuanto a marcar objetivos, exponer ejes estratégicos, líneas de actuación, metas e indicadores para evaluar resultados (Martí, 2016).

En este punto, es preciso recordar que la OM 60/2015 y la EID se consolidan y publican el mismo año, y que, pese a ello, la OM sólo hace mención expresa a las CIEDS, obviando la EID.

El Planeamiento de la Defensa no se nutre expresamente del resto de contenidos y propósitos del documento estratégico, pese a definir detalladamente ejes claros y necesarios para potenciar la BTID y la cooperación internacional.

Esta cuestión resulta cuanto menos curiosa, al comprender que la estrategia industrial es de suma importancia para guiar el Planeamiento de la Defensa, lo que, al amparo de este estudio, se presenta como una nueva inconsistencia que merece un análisis posterior.

Por último, resulta fundamental destacar en esta investigación, que la EID ha sido objeto de revisión y de actualización por la SEDEF, y que ha entrado en vigor durante la realización de esta investigación, mediante la Resolución 300/09365/23, de 25 de mayo, de la Secretaria de Estado de Defensa, por la que se aprueban las directrices generales de la Estrategia Industrial de Defensa 2023 (Carrasco, 2023).

Sin embargo, el documento oficial aún no ha visto la luz, y la resolución sólo expone las nuevas directrices y los ejes de actuación, sin profundizar sobre su contenido ni sobre su armonización con el Planeamiento de la Defensa.

3.4.2 La Estrategia de Tecnología e Innovación de la Defensa ETID

La política de I+D+i ha ido adquiriendo cada vez más importancia en el seno del Ministerio de Defensa en España, convirtiéndose en una de las más relevantes y decisivas políticas de armamento y material.

Por consiguiente, la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa del año 2020, la ETID, resulta crucial para entender esta política en su globalidad, y en su relación concreta con el Planeamiento de la Defensa.

Antes de valorar la relación entre la ETID y el planeamiento, es conveniente entender el marco normativo de la innovación de Defensa, ya que presenta ciertas singularidades.

En primer lugar, es preciso recordar que la política de I+D+i del Ministerio de Defensa, coadyuva al logro de los objetivos establecidos por la política de Defensa y contribuye, por tanto, a la consecución de las capacidades necesarias resultantes del Proceso de Planeamiento de la Defensa, regulado por la Orden Ministerial 60/2015. (ETID, 2023).

En segundo lugar, la política I + D está sujeta al marco establecido por la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, y por tanto, se desenvuelve bajo el paraguas de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI 2021-2027).



En consecuencia, la política de I+D+i de Defensa se relaciona de forma constante con las políticas de otros ejecutivos, con el objetivo de consolidar una comunidad científica y tecnológica nacional coherente y alineada.

La política de I+D+i del Ministerio de Defensa se articula desde la SDG PLATIN para impulsar el desarrollo de las capacidades tecnológicas y potenciar la BTI y la BTID, apoyándose en el Sistema de Observación y Prospectiva Tecnológica SOPT.

A modo resumen, la ETID 2020 es una estrategia que se articula en 3 pilares: objetivos tecnológicos, cooperación y mejora continua. Busca dar una respuesta eficaz a los entornos cambiantes, y a la continua disrupción tecnológica, y para ello expone y enumera varias líneas I+D+i que sirven de referencia para guiar el Planeamiento de la Defensa.

Se trata de un documento de alto nivel y detalle, que incluye además directrices para la política industrial y la política de cooperación, que se vincula directamente con la EID 2015 y su eje de Innovación y Capacitación Tecnológica.

En efecto, la ETID actualiza contenidos de la EID, estableciendo un nuevo marco de trabajo orientado a potenciar las actuaciones en materia de tecnología e industria.

En este sentido, se detecta una nueva brecha temporal entre el Planeamiento de la Defensa y la Política de I+D+i de Armamento y Material, ya que la OM 60/2015 y la ETID 2020 se llevan cinco años, y se desenvuelven en contextos geopolíticos y presupuestarios diferentes. Como consecuencia lógica, esa brecha temporal también se produce entre la EID 2015 y la ETID 2020.

Pese al desfase temporal, la ETID 2020 busca el alineamiento y la coherencia con el Planeamiento de la Defensa de la siguiente manera:

- La Estrategia se establece en un marco temporal de seis años, para su alineamiento real con el ciclo de Planeamiento de la Defensa.
- La ETID tiene como punto de partida los escenarios incluidos en las Previsiones del Escenario de Planeamiento del Recurso Financiero, y las programaciones económicas utilizadas para la elaboración del Objetivo de Capacidad Militar (OCM) y del Objetivo de Fuerza a Largo Plazo (OFLP) en la fase de definición del ciclo de Planeamiento de la Defensa.

Se puede afirmar que el ciclo de Planeamiento de la Defensa es el proceso que guía y orienta el desarrollo de las actuaciones de la política de I+D+i de Defensa, y por ello, es de enorme importancia la imbricación de la innovación en las normativas que regulan el proceso.

3.4.3 La Estrategia de Cooperación

Lo primero que es preciso puntualizar llegados a este punto, es que no existe un documento exclusivo dedicado a la cooperación en el ámbito del desarrollo estratégico de la Política de Armamento y Material. Como se ha visto en los anteriores apartados, los puntos más importantes de la cooperación se definen y exponen tanto en la EID como en la ETID.



Pese a esta falta documental, el contexto internacional de los últimos años, marcado por la Guerra en Ucrania, ha propiciado un desarrollo normativo y orgánico que influye directamente en el Planeamiento de la Defensa, y que además se traduce en un aumento considerable de la financiación internacional de la Defensa para los países de la UE y los miembros de la OTAN.

Efectivamente, además de las Capacidades Industriales Estratégicas para la Defensa en España, es importante destacar que a partir de la Estrategia Global de la Unión Europea (UE) de 2016, se han implementado diversas iniciativas de cooperación en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD).

Estas iniciativas, como PESCO (Cooperación Estructurada Permanente), EDF (Fondo Europeo de Defensa), CARD (Revisión Coordinada Anual de la Defensa), HEDI (Iniciativa de Desarrollo Europeo de Capacidades de Defensa), EDIRPA (Asociación Europea de Investigación en Defensa y Seguridad), entre otras, tienen como objetivo fortalecer tanto las capacidades militares como las industriales y tecnológicas de la UE.

Paralelamente, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) también ha implementado nuevas iniciativas para fortalecer la cooperación en el ámbito de la defensa, como por ejemplo DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic).

Todas estas iniciativas y avances en el ámbito de la cooperación en defensa han generado la necesidad de desarrollar una Estrategia de Cooperación de Armamento y Material, que sin embargo aún no ha culminado en ningún hito documental.

Al hilo de estas iniciativas internacionales, se colige que el aumento de la financiación en materia de Defensa es una realidad que constituye un reto a corto plazo para todos los países miembros de la UE y de la OTAN, como es el caso de España.

Alinear el Planeamiento de la Defensa con estas nuevas políticas y programas colaborativos, debe ser un objetivo prioritario para la SEDEF, garantizando su integración en la normativa que regula el proceso, con el fin último de optimizar los fondos internacionales a favor de la BTID nacional y la Seguridad Nacional.

3.5 Primeras consideraciones: el estado de la cuestión

El Planeamiento de la Defensa es uno de los ejes fundamentales para el desarrollo estratégico de la Política de Armamento y Material en sus vertientes tecnológica, industrial y de cooperación.

En el marco de la conformación de la Política de Defensa, el Planeamiento es la clave para convertir los objetivos políticos en objetivos militares y tangibles, de ahí que la OM 60/2015 sea de enorme relevancia al regular este proceso.

Tras realizar un exhaustivo análisis del marco normativo, contextual y teórico del objeto de estudio, y tras conocer la orgánica y los actores que participan en el proceso, se obtiene un marco referencial, tanto temporal como conceptual, del que subyacen unas primeras conclusiones para tener en cuenta antes de aplicar las metodologías de investigación.

El estado de la cuestión se define sobre la base de las siguientes consideraciones:



El marco normativo del Planeamiento de la Defensa se caracteriza por ciertas singularidades. Mientras que la OM que lo regula data del año 2015, las instrucciones que regulan los procesos derivados del planeamiento siguen siendo las de los años 2011 y 2012. Este desfase temporal no parece afectar a la eficiencia del proceso, pero sí a su coherencia con el contexto estratégico y funcional sucedido desde 2015 hasta hoy. Se constata que la normativa no está actualizada.

- La OM 60/2015 supuso cambios a mejor en el proceso, gracias a la centralización del proceso y de la figura del JEMAD, a la ampliación del ciclo de cuatro a seis años y a la concurrencia de las autoridades desde el inicio del ciclo. No obstante, se sigue considerando demasiado secuencial, poco flexible y poco integrador con las estrategias de Política de Armamento y Material.

- En esta misma línea, los ciclos del Planeamiento siguen siendo excesivamente largos y lentos, provocando desfases funcionales y mermando la capacidad de integración de nuevas necesidades estratégicas y/o de innovación que surgen en el camino.

- El Planeamiento de la Defensa no cuenta con un marco normativo superior que garantice su estabilidad presupuestaria. Por tanto, en lo que refiera a la financiación de la Defensa, domina la incertidumbre.

- Para su supervisión y correcto desarrollo, la OM 60/2015 estable el Comité de Planeamiento de la Defensa. En este comité no están representadas todas las subdirecciones de la DGAM. Esto supone una inconsistencia, puesto que no se consideran todas las estrategias de la Política de Armamento y Material durante el proceso, especialmente las referentes a la política y estrategia industrial (SDG INREID) y a la cooperación (SDG REINT).

- Las estrategias de política industrial y de I+D+i son fundamentales para el Planeamiento de la Defensa. Sin embargo, se dividen en dos documentos estratégicos distintos, la EID 2015 y la ETID 2020, distanciados en el tiempo y confeccionados en contextos geoestratégicos y financieros distintos. No están imbricados en la normativa que regula el planeamiento y ello afecta a la coherencia del proceso.

- En materia de cooperación, no existe una estrategia propia, ni normativa ni documental, que aglutine las nuevas iniciativas y proyectos emprendidos por la UE y la OTAN en los últimos años. La cooperación es un eje estratégico que se integra como parte en la EID y en la ETID.

- El Ministerio de Defensa, y en concreto la SEDEF, es consciente de la desactualización normativa, puesto que está estudiando y conformando un nuevo marco normativo para renovar el proceso de obtención, que se denominará “Proceso Marco de Obtención”.

Una vez definida la problemática general, es hora de aplicar metodologías de investigación que nos permitan validar o refutar nuestra hipótesis, y cumplir con nuestro objetivo: proponer nuevas normativas y documentos estratégicos que garanticen la coherencia del Planeamiento de la Defensa.



4 DESARROLLO: ANÁLISIS Y RESULTADOS

Esta investigación busca realizar varias propuestas de cambios normativos y/o documentales para mejorar el Planeamiento de la Defensa, y lograr una mayor coherencia entre las estrategias de la Política de Armamento y Material y el propio ciclo del planeamiento.

Así pues, conocer la opinión de los expertos y cargos implicados en la materia, resulta fundamental para entender la problemática que hay detrás de esa falta de coherencia detectada en el marco normativo y documental.

Como siguiente paso de este estudio deductivo, se analizan los resultados de las entrevistas⁷ realizadas a los expertos escogidos, para poder llegar a nuevas conclusiones que permitan validar o refutar la hipótesis de investigación. Estas conclusiones también establecen la base teórica para formular propuestas de mejora.

Seguidamente, se diseña un nuevo Marco Estratégico para el Planeamiento de la Defensa, conformado por varios cambios normativos, documentales y orgánicos, que se consideran adecuados para cumplir con los objetivos de la investigación.

Por último, y al objeto de garantizar una posible implementación de las propuestas, se realiza un análisis cualitativo de riesgos, con una propuesta de plan de mitigación, para garantizar al máximo el éxito del proyecto y de su implementación.

Este trabajo de investigación finaliza con unas conclusiones generales que suponen la convergencia de los resultados de todas las metodologías aplicadas.

4.1 Resultados de las preguntas de investigación

4.1.1 Las fortalezas de la OM 60/2015

A la hora de analizar las aportaciones positivas del Planeamiento y la OM 60/2015, todos los entrevistados coinciden al afirmar que es un Planeamiento por capacidades bien construido, coordinado y mejor que el anterior modelo de 2005.

El Planeamiento de la Defensa actual es más flexible, integrador y su ampliación a seis años de duración, frente a los cuatro anteriores, han supuesto una notable mejora para prever y organizar las capacidades militares a medio y largo plazo.

Igualmente, el alineamiento entre las autoridades del Planeamiento, y el hecho de que se trate de un proceso colaborativo desde su inicio hasta su cierre, ha optimizado sustancialmente el proceso.

⁷ Se pueden encontrar los resúmenes de las entrevistas, con las intervenciones destacables, en los anexos de esta investigación.



Determinar límites financieros y de personal, ha facilitado la priorización de los objetivos y necesidades militares, y la transición del OCM al ORM funciona adecuadamente. El DDV es de vital importancia, puesto facilita la transformación y conformación de los programas.

En líneas generales, la OM 60/2015 ha centralizado el proceso, y lo ha convertido en un ciclo más eficiente que su antecesor.

4.1.2 El Planeamiento y las estrategias de Política de Armamento y Material

Los entrevistados son más críticos con la relación entre el Planeamiento de la Defensa y las estrategias de la Política de Armamento y Material.

La mayoría confirman que, durante el Planeamiento, se intentan tener en cuenta las estrategias, ante todo la ETID y la EID, que también suponen un referente en cooperación. Las estrategias alimentan el proceso y a su vez, se basan en él a la hora de diseñarse.

No obstante, estas estrategias no están alineadas entre sí (la EID y la ETID se llevan cinco años), y están muy distanciadas también con el proceso de obtención (2011 y 2012).

Están además diseñadas en momentos y entornos estratégicos muy dispares: mientras que la EID se publicó en 2015 en un entorno post crisis y de recortes presupuestarios, previo a la EDAP y a los EDF, la ETID se publicó en 2020, y aunque se acerca más al entorno actual, y a las iniciativas internacionales en curso, sigue siendo anterior a la Guerra en Ucrania y a los aumentos de presupuestos generalizados en Defensa.

El alineamiento no es por tanto fácil, sobre todo en lo que se refiere a integrar las CIEDS, que además se han renovado y publicado en el transcurso de esta investigación.

Desde el EMAD, nos hablan además de falta de visibilidad del I+D+i desarrollado y planteado desde SEDEF para iniciar el Planeamiento Militar, lo que supone una disyuntiva entre la estrategia y prospectiva del EMAD, y la innovación estratégica planteada desde DGAM.

Por último, resulta de enorme interés recalcar lo que refiere uno de los entrevistados, al afirmar que la EID y la ETID deberían fusionarse para una mayor eficiencia de la Política de Defensa en general, y del Planeamiento de la Defensa en particular.

4.1.3 Las inconsistencias del proceso

Siguiendo la línea de la pregunta anterior, existe unanimidad al confirmar que existen incoherencias, desconexiones o desalineamientos entre el Planeamiento de la Defensa, la ETID, la EID y la cooperación internacional en industria y tecnología.

Algunos entrevistados llegan incluso a afirmar que las estrategias sencillamente no se consideran por la normativa, lo que impide integrar de forma certera las CIEDS y las iniciativas de I+D, tanto nacionales como internacionales.



La mayoría de los expertos considera que el marco normativo está desactualizado, en cuanto a que las estrategias son muy posteriores a la OM del 2015 y a las instrucciones del SEDEF del proceso de obtención de 2011 y el 2012. Esta distancia en el tiempo conlleva a que normativa y estrategia estén poco sincronizadas.

También es importante destacar que casi todos los entrevistados consideran que las instrucciones 2/2011, 67/2011 y 72/2012 del SEDEF no están alineadas con la OM 60/2015 y que ello complica el trabajo a la hora de mantener actualizados los objetivos y los recursos.

Por otra parte, lo más remarcable de esta pregunta es que todos los entrevistados, por unanimidad, responden que la problemática de fondo que impide una coherencia real es la falta de estabilidad presupuestaria y financiera.

En efecto, el Planeamiento de la Defensa no se encuentra respaldado por ninguna ley o normativa superior de programación o financiación, que garantice la consecución real de la obtención y los programas resultantes del proceso.

Esta problemática subyacente, es determinante para los objetivos de la investigación, puesto que se repite con insistencia a lo largo de toda la entrevista.

4.1.4 La necesidad de cambios en el Planeamiento

Una vez los entrevistados definen y exponen las desavenencias e incoherencias del Planeamiento de la Defensa, se les pregunta por cambios y nuevas propuestas para mejorar las deficiencias detectadas.

Las respuestas de asemejan en su totalidad, en cuanto a que todos proponen actualizar las instrucciones del SEDEF del proceso de obtención de 2011 y 2012, y todos insisten en avanzar hacia una Ley de Programación o Financiación de la Defensa.

También salen a relucir propuestas individuales de gran interés, como realizar revisiones estratégicas del planeamiento bianualmente desde el Comité del Planeamiento (más allá de los informes habituales), o crear Oficinas de Programa Conjuntas, entre el Ministerio de Defensa y la Industria, tal y como se realiza en otros países de nuestro entorno.

Al hilo de este último punto, también es preciso revelar que algunos entrevistados recalcan la necesidad de homologar los organismos del Planeamiento nacional, y sus procesos, a los de los países de nuestro entorno en el marco de la UE, mirando particularmente a Francia.

Igualmente, un entrevistado plantea ir más allá de la actualización de las instrucciones, y propone desarrollar una nueva Orden Ministerial para crear un marco normativo más amplio y estratégico.

4.1.5 Retos del Planeamiento de la Defensa

Dando continuidad a los cambios propuestos, los entrevistados plantean varios retos para el Planeamiento de la Defensa a corto, medio y largo plazo.



Por una parte, la mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que nos encontramos ante un nuevo paradigma del Planeamiento, caracterizado por la proximidad de una guerra, la de Ucrania, y por el consiguiente aumento de los presupuestos e inversiones en Defensa en la UE y la OTAN.

Esta nueva situación llega después de un largo tiempo de contención presupuestaria, y asumir estos nuevos aumentos de financiación y el incremento de grandes programas es un reto a corto plazo para el Ministerio de Defensa en general.

Asimismo, todos los entrevistados consideran que la actualización del marco normativo del Planeamiento es una prioridad, y un reto a medio plazo de gran relevancia, con el objetivo de adaptarlo al nuevo escenario operativo y de financiación.

Para el largo plazo, los retos y riesgos son muchos, pero cabe destacar que los mensajes transmitidos por los entrevistados vienen a definir la necesidad general de crear un nuevo marco estratégico del Planeamiento, que vaya más allá de las normativas, y que establezca objetivos a largo plazo claros, ante todo en innovación y tecnología, para avanzar hacia la autonomía estratégica, tanto nacional como europea.

Como cuestión particular, en el marco concreto de este estudio, es necesario recordar que en el transcurso de esta investigación se han convocado elecciones generales en España para el 23 de julio de 2023, lo que influye enormemente en la administración, y, por consiguiente, en el funcionamiento y organigrama del Ministerio de Defensa.

Continuar con los cambios emprendidos para el Planeamiento de la Defensa, en un contexto de campaña electoral y de posible cambio de gobierno, es sin duda un reto a corto plazo, tal y como señalan varios de los expertos entrevistados.

4.1.6 Iniciativas y cambios normativos en curso

Como cierre de la entrevista de investigación, se consulta a los expertos sobre nuevas iniciativas reales que existan en la actualidad para mejorar o renovar el Planeamiento de la Defensa.

Es extremadamente importante para esta investigación, descubrir que, efectivamente, y como ya se había comprobado en el marco teórico, se lleva un tiempo trabajando en diseñar y aprobar nuevas instrucciones de obtención que se alineen mejor con la OM 60/2015 y las estrategias de Política de Armamento y Material.

Casi todos los entrevistados están al corriente de esta iniciativa de actualización normativa, que se conoce como Proceso Marco de Obtención (PMOB) y que es determinante para el Planeamiento de la Defensa.

Sin embargo, no se puede tener acceso a este nuevo documento, ya que es confidencial, aunque confirman que está acabado y a la espera de aprobación y sanción por SEDEF.



Por otro lado, y como ya se ha resaltado en las preguntas anteriores, se ha trabajado en la confección de una nueva EID, cuyas directrices ya han sido publicadas en la resolución 300/09365/23, de 25 de mayo, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se aprueban las directrices generales de la Estrategia Industrial de Defensa 2023⁸.

Finalmente, los entrevistados declaran que desconocen si se están haciendo otros cambios relevantes en el marco normativo o documental del Planeamiento de la Defensa.

4.2 Nuevas consideraciones y validación de hipótesis

Como primera conclusión de la convergencia entre el estudio de caso y las entrevistas cualitativas, se puede afirmar que el marco teórico derivado de los estudios y opiniones de la comunidad estratégica coincide con las valoraciones y apreciaciones de los expertos y cargos implicados en el Planeamiento de la Defensa.

Asimismo, el análisis de los resultados de las entrevistas a expertos viene a reafirmar todas las consideraciones que se habían determinado en el estado de la cuestión.

Surgen, sin embargo, nuevas ideas de interés con relación al objeto del estudio, como realizar revisiones estratégicas del Planeamiento desde su comité, reformar y actualizar la OM 60/2015 y no sólo el proceso de obtención, sincronizar de forma más eficiente el I+D+i entre las autoridades del proceso, y fusionar la EID y la ETID en un solo documento.

Teniendo en cuenta todos estos resultados, se puede confirmar que las hipótesis de la investigación quedan validadas.

Efectivamente, se confirma que el marco normativo actual del proceso del *Planeamiento de la Defensa, definido en la Orden Ministerial 60/2015 del 3 de diciembre, resulta insuficiente para garantizar la coherencia entre las estrategias de la Política de Armamento y Material (ETID, EID y de Cooperación) y el propio ciclo proceso de planeamiento de la defensa.*

Por consiguiente, también se puede afirmar que *es necesario proponer cambios normativos y nuevas estrategias, para lograr garantizar una mayor alineación entre el diseño de las políticas de armamento y material, y el ciclo de Planeamiento.*

En última instancia, *estos cambios contribuirán a mejorar la efectividad y eficiencia de la Política de Defensa, permitiendo una mejor coordinación y optimización de los recursos en aras de fortalecer la Seguridad y la Defensa Nacional.*

Por todo ello, y llegados a este punto de la investigación, se puede realizar una o varias propuestas para la mejora y la optimización del Planeamiento de la Defensa.

⁸ El documento de la EID 2023 aún no ha visto la luz, pero seguramente se publique durante junio o julio de 2023



4.3 Un nuevo marco estratégico para el Planeamiento de la Defensa

El proceso deductivo emprendido en este trabajo de fin de máster ha partido de la detección de anomalías e incoherencias normativas, que han sido respaldadas a continuación por un estudio exploratorio teórico y orgánico, y por una metodología cualitativa de entrevistas a expertos.

Las hipótesis de investigación han sido validadas, y la problemática desgranada y analizada por partes.

El siguiente paso consiste en proponer una solución, lo más realista posible, que conforme nuevas propuestas de aplicabilidad para la organización concerniente; es decir para la SEDEF y el EMAD, del Ministerio de Defensa de España.

El objetivo de esta propuesta es mejorar y garantizar la coherencia entre las estrategias de la Política de Armamento y Material (ETID, EID y de Cooperación) y el proceso de Planeamiento de la Defensa de la OM 60/2015.

Los resultados de la investigación obtenidos hasta ahora, constatan que sin duda alguna, nos encontramos ante un nuevo paradigma en cuanto a la Política de Defensa se refiere.

Para empezar, la pandemia mundial del COVID 19 y la reciente invasión de Ucrania, han marcado tres años de convulsiones y de grandes cambios políticos a nivel mundial. Esta nueva situación geoestratégica, ha vuelto a poner en el centro neurálgico a la Defensa, como garante de la seguridad de los estados.

Este reposicionamiento de la Defensa ha provocado un aumento considerable de los presupuestos dedicados al sector, y un impulso de las políticas industriales y de I+D+i, tanto en la UE como en la OTAN.

España, como país perteneciente a ambas organizaciones, también se ha visto afectada por estas nuevas tendencias, que permiten un mayor acercamiento a la autonomía estratégica, nacional y europea, y un refuerzo de la BTID.

En este contexto, el Planeamiento de la Defensa resulta crucial para desarrollar los grandes proyectos de la industria de Defensa, y para conseguir convertir los objetivos políticos en objetivos militares reales y gestionables.

Pero, por otro lado, se ha constatado que el Planeamiento de la Defensa actual no se adapta a este nuevo escenario, y que no se alinea lo suficiente con las estrategias de la Política de Armamento y Material emprendidas estos últimos años.

El escenario del año 2015, el de la OM 60/2015, punto de partida del marco temporal de este estudio, es un escenario post crisis, caracterizado por la restricción presupuestaria en Defensa, y en el que ni siquiera se había puesto en marcha la EDAP, y las consiguientes iniciativas de la UE en materia de Seguridad y Defensa.



En consecuencia, parece oportuno proponer el desarrollo **un nuevo Marco Estratégico del Planeamiento de la Defensa, coherente con la Política de Armamento y Material, que incluya los siguientes cambios normativos, documentales y orgánicos:**

- Desarrollo de una **nueva Orden Ministerial que derogue y sustituya a la OM 60/2015**, y que incluya las nuevas CIEDS en su contenido, y que incluya los siguientes cambios:
 - o Se propone un cambio orgánico en cuanto a la composición del Comité de Planeamiento, con el objetivo de garantizar la imbricación de las estrategias industriales y de cooperación. La SDG PLATIN ya tiene presencia y cometidos para supervisar la política I+D+i, y se considera necesario que la SDG INREID y la SGD REINT se integren también, para el buen desarrollo de la política industrial y de cooperación.
 - o Como consecuencia del nuevo comité, se propone la realización de **revisiones estratégicas del proceso de Planeamiento**, que vayan más allá de los informes de seguimiento, y que tengan como objetivo generar nuevos inputs y correcciones en el proceso. Se propone que sean bianuales.
 - o Es preciso integrar y **definir más concretamente las CIEDS en el Planeamiento a Largo Plazo**, con la finalidad de que se tengan realmente en cuenta. Debe hacerse mención expresamente a los documentos estratégicos de la Política de Armamento y Material (se detalla más abajo).
- Este nuevo Planeamiento debe coordinarse con el trabajo ya emprendido en la SEDEF con el **Proceso Marco de Obtención**, al objeto que ambas normativas se armonicen y se refieran a los mismos conceptos y estrategias. La nueva Orden Ministerial y el Proceso Marco de obtención deben revisarse conjuntamente y publicarse simultáneamente. Aprovechando que el PMOB aún no ha sido aprobado, se propone aprovechar la situación para **publicar el nuevo marco normativo en 2025**. Se escoge esta fecha por ser el décimo aniversario de la OM 60/2015.

Por otra parte, se propone la fusión documental de las estrategias de la Política de Armamento y Material en sus vertientes industrial, tecnológica y de cooperación. De hecho, se propone denominarla la nueva **Estrategia Tecnológica e Industrial de la Defensa**, (nueva ETID) bajo la responsabilidad directa del o la SEDEF. Las vertientes mencionadas serían los ejes para su redacción, y se plasmarían las principales iniciativas de la UE y la OTAN que potencien la BTID. Se propone también el año 2025 como fecha de publicación, aprovechando la publicación inminente de la EID 2023, se trabajaría en la conjugación con las estrategias de innovación e I+D+I.

Este marco estratégico, aunque parezca ambicioso, constituiría un enorme avance en positivo. Al disponer de **un único marco referencial documental**, se facilita su comprensión, su uso y su imbricación en el nuevo Planeamiento de la Defensa, que estaría, a su vez, actualizado y alineado. La coherencia entre Planeamiento y Política de Armamento y Material quedaría garantizada.



Por último, y no menos importante, se propone que, aunque no sea objeto directo de este estudio, este nuevo marco normativo y documental se consolide creando una base sólida para **una futura Ley de Programación o Financiación de la Defensa**, con rango de ley.

4.4 Análisis Cualitativo de Riesgos

4.4.1 Identificación de riesgos

La gestión de riesgos es el proceso sistemático de identificar y controlar los riesgos de un proyecto, con el objetivo de aprovechar las oportunidades y reducir las amenazas que surgen durante su desarrollo e implementación.

En el caso de esta investigación, y del marco estratégico resultante, se procede a la identificación y evaluación de riesgos y a la creación de un plan para disminuirlos o controlarlos. Los riesgos se identifican gracias a un estudio normativo, documental, teórico y gracias a entrevistas a expertos (*stakeholders*) implicados en el proceso.

El resultado del proceso de identificación de riesgos se exponen en la siguiente tabla, con un total de 13 riesgos: 11 riesgos de impacto negativo y 2 oportunidades de impacto positivo (las número 4 y 5):



Tabla 1 Identificación de riesgos – Fuente elaboración propia

| ID | Descripción riesgo | Categoría riesgo | Causa del riesgo |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Paralización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | Político | Elecciones generales de 2023 y negociaciones resultantes. Nuevo organigrama y cambio de rumbo en la Política de Defensa. |
| 2 | Retrasos en las firmas, autorizaciones y entradas en vigor | Orgánico/burocrático | Falta de priorización, falta de recursos y dilatación de los tiempos burocráticos |
| 3 | Incoherencia de la nueva ETID | Legislativo/normativo | Falta de consenso entre las estrategias I+D+i y las CIEDS |
| 4 | Aceleración/priorización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | Político | Elecciones generales de 2023 y negociaciones resultantes. Nuevo organigrama y cambio de rumbo en la Política de Defensa. |
| 5 | Apoyo de la Industria de Defensa | Político | Implicación y participación de la industria durante el proceso |
| 6 | Retraso del proyecto por cambios orgánicos en las estructuras implicadas (autoridades y DGAM) | Orgánico/burocrático | Relevos, ascensos, ceses y nuevos destinos de las autoridades y cargos militares/civiles implicados en el Planeamiento |
| 7 | Desacuerdos con la Industria de Defensa | Político | Resistencia al cambio y oposición de la Industria de Defensa al nuevo proceso |
| 8 | Desactualización sobrevenida | Legislativo/normativo | Cambios sobrevenidos en la CIEDS o los objetivos estratégicos durante el proceso |
| 9 | Bloqueo o rechazo del Ministro o Ministra del texto de la nueva OM | Legislativo/normativo | Incoherencia del nuevo texto normativo de la OM con las normas de rangos superior |
| 10 | Oposición interna (Ministerio de Defensa) | Orgánico/burocrático | Incompatibilidad de estrategias, objetivos y/o competencias más allá de las autoridades del Planeamiento (SEGENPOL, Ejércitos, Armada etc.) |
| 11 | Incongruencias con la normativa internacional UE/OTAN | Legislativo/normativo | Cambios de doctrina o de Políticas I+D+i de gran calado en la UE/OTAN, o mala integración de las iniciativas en la nueva ETID |
| 12 | Inoperancia o fallos en el nuevo Comité de Planeamiento | Orgánico/burocrático | Resistencia al cambio por parte de los integrantes del nuevo comité y falta de coordinación por la nueva composición |
| 13 | Oposición externa (otros Ministerios y Congreso) | Político | Rechazo por incompatibilidad (Ministerio de Ciencia por ejemplo) y cuestionamiento del proyecto en el Congreso |



4.4.2 Análisis, clasificación, valoración y priorización de riesgos

Una vez identificados y registrados los principales riesgos, se procede a realizar un análisis cualitativo, con el objetivo de reducir al máximo la incertidumbre a la hora de emprender el proyecto de creación de un nuevo Marco Estratégico del Planeamiento de la Defensa.

En este sentido, para clasificar por importancia cada riesgo y priorizarlos, se utiliza una matriz de probabilidad e impacto, que clasifica la probabilidad del 1 al 3 (de menor a mayor probabilidad) y el impacto en tres niveles: Low (bajo), Medium (medio) y High (alto).

Con esta matriz, y combinando probabilidad con impacto, se obtiene la siguiente tabla de análisis cualitativo de riesgo:



Tabla 2 Clasificación y valoración de riesgos – Fuente elaboración propia

| ID | Descripción riesgo | Impacto (bajo, medio, alto) | Probabilidad (1,2,3) | Clase riesgo | Efectos riesgo |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Paralización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | H | 3 | 3H | Retraso del proyecto o paralización definitiva |
| 2 | Retrasos en las firmas, autorizaciones y entradas en vigor | H | 3 | 3H | Retraso del proyecto o paralización definitiva |
| 3 | Incoherencia de la nueva ETID | H | 2 | 2H | Marco documental deficiente y que supone un retroceso respecto a lo anteriores |
| 4 | Aceleración/priorización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | H | 2 | 2H | Aumento de las probabilidades de éxito |
| 5 | Apoyo de la Industria de Defensa | H | 2 | 2H | Aumento de las probabilidades de éxito y refuerzo de la BTID |
| 6 | Retraso del proyecto por cambios orgánicos en las estructuras implicadas (autoridades y DGAM) | M | 3 | 3M | Retraso del proyecto o paralización definitiva |
| 7 | Desacuerdos con la Industria de Defensa | L | 2 | 2L | Erosión en las relaciones con la Industria de Defensa |
| 8 | Desactualización sobrevenida | M | 2 | 2M | Obsolescencia inesperada del nuevo marco |
| 9 | Bloqueo o rechazo del Ministro o Ministra del texto de la nueva OM | M | 2 | 2M | Reinicio del proceso |
| 10 | Oposición interna (Ministerio de Defensa) | H | 1 | 1H | Paralización o retroceso del proyecto |
| 11 | Incongruencias con la normativa internacional UE/OTAN | H | 1 | 1H | Ineficiencia del documento estratégico y desajustes de cooperación |
| 12 | Inoperancia o fallos en el nuevo Comité de Planeamiento | M | 1 | 1M | Reinicio del proceso y cuestionamiento del cambio orgánico |
| 13 | Oposición externa (otros Ministerios y Congreso) | M | 1 | 1M | Posibles crisis de comunicación |



El resultado es una distribución final de los 11 riesgos y las 2 oportunidades en una matriz de evaluación, que se caracterizan por:

- La mayoría de los riesgos son moderados – medios (siete)
- Cuatro de los riesgos son alto -medio, pero hay que tener en cuenta que dos de ellos se corresponden con las oportunidades
- Existen dos riesgos críticos

Los resultados se visualizan en la siguiente matriz:

Tabla 3 Matriz Riesgos Marco Estratégico Planeamiento – Fuente elaboración propia

Matriz Riesgos Marco Estratégico

| Probabilidad | 3 | 0 | 1 | 2 | Clase riesgo | Nr |
|--------------|---|-----|--------|------|------------------------|----|
| | 2 | 1 | 2 | 3 | Alto (rojo) | 2 |
| | 1 | 0 | 2 | 2 | Alto - medio (naranja) | 4 |
| | | Low | Medium | High | Medio (amarillo) | 7 |
| Impacto | | | | | Bajo (verde) | 0 |
| | | | | | Total: | 13 |



4.4.3 Definición, planificación y seguimiento de acciones de mitigación o contingencia.

Por último, y gracias a un exhaustivo trabajo de planificación, identificación y análisis cualitativo de riesgos, se elabora un plan de respuesta acorde al Marco Estratégico del Planeamiento de la Defensa.

Dicho plan consiste en desarrollar un protocolo de acciones para mejorar las oportunidades y reducir las amenazas de los objetivos del proyecto. Se plantean distintas estrategias para abordar el plan de respuesta a los riesgos analizados:

- Aceptar el riesgo: se acepta el riesgo de forma activa (diseñando un plan de contingencia) o de forma pasiva (se asumen las consecuencias sin actuar).
- Mitigar el riesgo negativo/fomentar el positivo: se busca minimizar la probabilidad e impacto de un riesgo, en el caso de ser negativo. En los casos de riesgos positivos, se busca maximizar.

El resultado final del plan de respuesta de riesgos se plasma en la siguiente tabla, en la que se ven definidas las acciones específicas a emprender:



Tabla 4 Gestión y Mitigación de Riesgos – Fuente elaboración propia

| ID | Descripción riesgo | Clase riesgo | Medida | Clase riesgo tras implementar medida |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1 | Paralización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | 3H | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción de un borrador y consultas | 2H |
| 2 | Retrasos en las firmas, autorizaciones y entradas en vigor | 3H | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción de un borrador y consultas | 2H |
| 3 | Incoherencia de la nueva ETID | 2H | Coordinación y alineamiento de INREID, REINT y PLATIN en la redacción | 1M |
| 4 | Aceleración/priorización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | 2H | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción y presentación del proyecto | 3H |
| 5 | Apoyo de la Industria de Defensa | 2H | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de Defensa en el proceso | 3H |
| 6 | Retraso del proyecto por cambios orgánicos en las estructuras implicadas (autoridades y DGAM) | 3M | Difusión interna del borrador entre todos los organismos y departamentos implicados en el Planeamiento y consultas | 2M |
| 7 | Desacuerdos con la Industria de Defensa | 2L | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de Defensa en el proceso | 1L |
| 8 | Desactualización sobrevenida | 2M | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de Defensa en el proceso | 1M |
| 9 | Bloqueo o rechazo del Ministro o Ministra del texto de la nueva OM | 2M | Revisión de toda la normativa de rango superior vigente | 1L |
| 10 | Oposición interna (Ministerio de Defensa) | 1H | Difusión interna del proyecto | 1L |
| 11 | Incongruencias con la normativa internacional UE/OTAN | 1H | Revisión exhaustiva de las iniciativas UE y OTAN para su integración. Liderazgo REINT. | 2M |
| 12 | Inoperancia o fallos en el nuevo Comité de Planeamiento | 1M | Definición concreta de las competencias y actuaciones del Comité | 1L |
| 13 | Oposición externa (otros Ministerios y Congreso) | 1M | Redacción argumentario y plan de comunicación compartido con la OFICOMDEF | 1L |



Los resultados de la gestión y mitigación de riesgos, se ha desarrollado de la siguiente manera:

- Los riesgos medios se han visto en su mayoría mitigados y aceptados, y se han reducido, pasando de siete a cuatro.
- Los riesgos altos y altos-medios se han visto también reducidos (han pasado de seis a cuatro) y, además, los dos riesgos críticos se corresponden a los riesgos positivos; es decir, que responden a la estrategia de fomentar y maximizar la probabilidad de las oportunidades.
- Esas reducciones de riesgos se han traducido en la aparición de cinco riesgos bajos

Finalmente, a modo comparativo con la matriz anterior, y con el fin de apreciar mejor los resultados de mitigación de amenazas y maximización de oportunidades, se expone a continuación la tabla de distribución de riesgos tras aplicar las medidas del plan de respuesta:

Tabla 5 Matriz Mitigación de Riesgos – Fuente elaboración propia

Matriz Riesgos Mitigación

| Probabilidad | 3 | 0 | 0 | 2 | Clase riesgo | Nr |
|--------------|---|-----|--------|------|------------------------|----|
| | 2 | 0 | 2 | 2 | Alto (rojo) | 2 |
| | 1 | 5 | 2 | 0 | Alto - medio (naranja) | 2 |
| | | Low | Medium | High | Medio (amarillo) | 4 |
| Impacto | | | | | Bajo (verde) | 5 |
| Total: | | | | | | 13 |



5 CONCLUSIONES

Sobre la base de los resultados obtenidos en el transcurso de esta investigación, se puede concluir que se ha cumplido con el objetivo principal de este trabajo: conformar **una propuesta sólida para mejorar la coherencia entre el Planeamiento de la Defensa, y las estrategias de la Política de Armamento y Material.**

En efecto, tras realizar un estudio de caso pormenorizado sobre los antecedentes y el contexto normativo, documental y teórico del Planeamiento de la Defensa, se ha demostrado que existen ciertas brechas e inconsistencias, tanto temporales como de contenido, que merman la eficiencia de este proceso, que es fundamental para el cumplimiento de los objetivos militares e industriales de la Defensa española.

Así pues, se ha comprendido en profundidad el objeto de estudio y sus actores, y se ha confirmado que el marco normativo actual del Planeamiento de la Defensa, conformado por la OM 60/2015 y las instrucciones 2/2011, 67/2011 y 72/2012 sobre el planeamiento y el proceso de obtención, sufre de descoordinación, ya que las instrucciones están distanciadas en el tiempo y diseñadas en escenarios presupuestarios y estratégicos distintos al año 2015.

Por otra parte, el análisis del marco teórico ha permitido comprender que, aunque la OM 60/2015 ha supuesto un avance positivo gracias a la centralización, la colaboración continua de las autoridades y la ampliación temporal de cuatro a seis años del ciclo, se trata de un proceso demasiado secuencial, poco flexible y poco integrador con las estrategias de Política de Armamento y Material.

Igualmente, se corrobora que el Planeamiento de la Defensa no cuenta con un marco normativo superior que garantice su estabilidad presupuestaria. Por tanto, en lo que concierne a la financiación de la Defensa, domina siempre la incertidumbre.

En cuanto al estudio y análisis documental de las estrategias de Política de Armamento y Material, la investigación también llega a dos conclusiones importantes:

En primer lugar, se confirma que las principales estrategias de política industrial y de I+D+i son fundamentales para el Planeamiento de la Defensa. Sin embargo, se dividen en dos documentos estratégicos distintos, la EID 2015 y la ETID 2020, distanciados en el tiempo y confeccionados en contextos geoestratégicos y financieros distintos. No están, por tanto, ni coordinados entre ellos ni imbricados en la normativa que regula el Planeamiento, lo que también afecta a la coherencia del proceso.

En segundo lugar, y en cuanto a la cooperación internacional, ésta no cuenta con una estrategia propia, ni normativa ni documental, que aglutine las nuevas iniciativas y proyectos emprendidos por la UE y la OTAN en los últimos años. No existe por tanto una orientación clara ni una guía estratégica que permita alinear el Planeamiento de la Defensa de España con las estrategias internacionales que le atañen.

En tercer lugar, se ha determinado que nos encontramos ante **un nuevo paradigma de la Defensa**, derivado de las convulsiones políticas y los conflictos de los últimos tres años, como la pandemia mundial y la guerra en Ucrania, que se caracteriza por un aumento de los presupuestos y las inversiones en Defensa.



Con esta primera fase de la investigación, se ha logrado determinar y desglosar la problemática de fondo y del estado de la cuestión, identificando las principales brechas e inconsistencias del proceso, que podrían resumirse con tres conceptos: desactualización, descoordinación e inestabilidad financiera.

En la siguiente fase del estudio deductivo, se ha aplicado **una metodología cualitativa de entrevistas en profundidad a expertos**, pertenecientes a DGAM, DIGENECO y EMAD, que ha permitido conocer el objeto de la investigación de primera mano, y confirmar todas las consideraciones que se habían determinado en el estado de la cuestión.

Sin embargo, de esta tercera fase también han surgido nuevas ideas de interés con relación al objeto del estudio, que no se habían vislumbrado en el contexto normativo y teórico:

- Realizar revisiones estratégicas del Planeamiento desde el Comité del Planeamiento
- Reformar y actualizar la OM 60/2015, y no sólo el proceso de obtención
- Sincronizar de forma más eficiente el I+D+i entre las autoridades del proceso
- Fusionar la EID y la ETID en un solo documento.

Gracias a esta siguiente fase y los nuevos conocimientos adquiridos, las hipótesis de la investigación han quedado validadas:

- Se confirma que el marco normativo actual del proceso del Planeamiento de la Defensa, definido en la Orden Ministerial 60/2015 del 3 de diciembre, resulta insuficiente para garantizar la coherencia entre las estrategias de la Política de Armamento y Material (ETID, EID y de Cooperación) y el propio ciclo proceso de planeamiento de la defensa.
- Se valida la idea de que es necesario proponer cambios normativos y nuevas estrategias, para lograr una mayor alineación entre el diseño de las políticas de armamento y material, y el ciclo del Planeamiento.

De acuerdo con todo lo expuesto, el avance del estudio ha conllevado al diseño de un **nuevo Marco Estratégico del Planeamiento de la Defensa, coherente con la Política de Armamento y Material**, que incluye los siguientes cambios normativos, documentales y orgánicos:

- Desarrollo de una nueva Orden Ministerial que derogue y sustituya a la OM 60/2015, incluya las nuevas CIEDS en su contenido, con un nuevo Comité del Planeamiento integrado por SDG INREID y SDG REINT, con Revisiones Estratégicas bianuales y con descripción expresa de los documentos estratégicos de la Política de Armamento y Material.
- Una nueva OM coordinada con el Proceso Marco de Obtención, al objeto que ambas normativas se armonicen y se refieran a los mismos conceptos y estrategias. Se propone aprovechar la situación para publicar el nuevo marco normativo en 2025, por ser el décimo aniversario de la OM 60/2015.



- Se propone un único marco referencial documental, mediante la fusión de las estrategias de la Política de Armamento y Material en sus vertientes industrial, tecnológica y de cooperación, y denominarlo la nueva Estrategia Tecnológica e Industrial de la Defensa, (nueva ETID) bajo la responsabilidad directa del o la SEDEF. Se propone también el año 2025 como fecha de publicación.

Por último, y no menos importante, se propone que, aunque no sea objeto directo de esta investigación, este nuevo marco normativo y documental se consolide creando una base sólida para **una futura Ley de Programación o Financiación de la Defensa**, con rango de ley.

Esta propuesta puede considerarse un proyecto de gran alcance, que compete directamente en una institución pública de primer orden: el Ministerio de Defensa de España.

Por ello, y al objeto de aumentar las probabilidades de éxito de la propuesta de esta investigación, se ha llevado a cabo, en una última fase, un análisis cualitativo de riesgos para analizar y controlar los impactos negativos y las oportunidades surgidas.

Este análisis, basado en una metodología de identificación, valoración y mitigación de riesgos, ha permitido prever un posible escenario de implementación de las medidas propuestas.

Es importante destacar que los riesgos vinculados a este nuevo marco estratégico normativo y documental, no son excesivamente críticos, y que se pueden mitigar con previsión, colaboración y trabajo interno desde la SEDEF.

No obstante, el contexto político actual, con unas elecciones generales en marcha, puede suponer un obstáculo para implementar cualquier proyecto sobre el Planeamiento de la Defensa, o sobre la Política de Defensa en general.

Para finalizar este trabajo de fin de máster, es importante recordar que esta investigación se adscribe a un marco temporal y conceptual acotado del Planeamiento de la Defensa. Se trata de una investigación limitada, que se ha centrado en buscar una mayor coherencia entre el objeto de estudio, y las políticas de armamento y material, bajo el paraguas de la Política de Defensa de España.

El Planeamiento de la Defensa es un objeto de estudio amplio y multidimensional, de gran interés para futuras investigaciones. Queda pendiente profundizar sobre la política de personal y el papel de la SUBDEF, o sobre la comparativa entre países de la UE y/o la OTAN al respecto.

Sin duda, se trata de un concepto que merece mayor atención académica, con el propósito de conocer mejor las necesidades y objetivos de nuestras Fuerzas Armadas, y en aras de fortalecer nuestra industria y nuestra Defensa nacional y europea.



6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arteaga Martín F., Fojón Lagoa E. (2007), *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Colom Piella, G. (2018). *Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España*, Papeles de Europa, 30 (1). pp. 37-53

Delgado, J. M., Gutiérrez J. (Ed). (1995). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

Martí Sempere, C. (2013). *La innovación en Defensa*. En Lecciones de economía e industria de la Defensa. Civitas. pp 135.

Martínez Ruiz, M. A., (2021). *Un análisis del proceso de obtención de sistemas navales*. Revista General de Marina 281. pp. 703–726.

Ruiz, J.I. (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Valles, Miguel S. (2002), *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Secretaría de Estado de Defensa. Dirección General de Armamento y Material (2015) *Estrategia Industrial de la Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa

Secretaría de Estado de Defensa. Dirección General de Armamento y Material (2020) *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa

Calvo, C., (2023). *Regresión: los riesgos de tocar el modelo de adquisiciones [en línea]*. Infodefensa - Noticias de defensa, industria, seguridad, armamento, ejércitos y tecnología de la defensa. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4184618/regresion> [Consultado 05-06-2023].

Carrasco, B., (2023). *Entra en vigor la nueva Estrategia Industrial de Defensa a un mes y medio de las elecciones [en línea]*. Infodefensa - Noticias de defensa, industria, seguridad, armamento, ejércitos y tecnología de la defensa. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4325259/entra-vigor-nueva-estrategia-industrial-defensa-mes-medio-elecciones> [Consultado 10-06-2023]

Colom Piella, G. (2021). *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*. Documento de Opinión IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf [Consultado 27-05-2023]

Conte de los Ríos, A., (2022) *El futuro de la Armada y la Industria de Defensa - [en línea]*, (sin fecha). Revista Ejércitos -. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2022/12/12/el-futuro-de-la-armada-y-la-industria-de-defensa/> [Consultado 10-06-2023]



Ministerio de Defensa de España. Dirección General de Armamento y Material - Ministerio de Defensa de España. (s.f.) Página principal -. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/dgam/> [Consultado 27-05-2023]

España (2011) Instrucción 2/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 27 de enero, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales, Boletín Oficial de la Defensa, núm. 26. Págs. 3346-3357

España (2011) Instrucción 67/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 15 de septiembre, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales, Boletín Oficial de la Defensa, núm. 189, págs. 25.188-25.220.

España (2012) Instrucción 72/2012 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 2 de octubre, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas, Boletín Oficial de la Defensa, núm. 202, págs. 24.067-24.091.

España (2005) Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, Boletín Oficial de la Defensa, núm. 68, págs. 3.579-3.582.

España (2015) Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. Boletín Oficial de la Defensa, núm.240, págs. 29.802-29.810

España (2005) Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Boletín Oficial del Estado, núm. 276, págs. 37.717-37.723



ANEXOS



Anexo I

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista a D. Pedro Andrés Fuster González

Subdirector General de SDG INREID – DGAM

El entrevistado

D. Pedro Andrés Fuster Gonzalez, es el actual Subdirector General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de la Defensa en Ministerio de Defensa SDG INREID de la DGAM.

La entrevista

Esta entrevista tuvo lugar el día 9 de junio de 2023 a las 09:00 horas en la SDG INREID, Calle Donoso Cortés, 92, 28015 – Madrid.

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?

Las autoridades de planeamiento están coordinadas de forma muy activa muy proactiva. La clave está en la coordinación de OCM/ORM. Un OCM no puede estar descoordinado con un ORM.

La clave del proceso de obtención actual vale está en el DDV, en mi opinión, donde se fusionan los dos ejercicios de planeamiento, el de capacidad militar y el de planeamiento de recursos materiales; es decir, el planeamiento industrial y el financiero. Ese es el gran avance: todos los inputs que entran desde planeamiento y que permiten ese alineamiento.

El planeamiento militar está orientado a capacidades militares, pero luego la Secretaría de Estado tiene que tener su visión por capacidades que son las CIEDS en 2015, que ahora tenemos que revisar con la nueva estrategia industrial que se va a publicar.

2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación? ¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?

En su momento pensamos que debíamos fusionar las estrategias, yo creo que hay que hacerlo



porque tiene sentido. No existe una linealidad entre un desarrollo tecnológico y unas áreas industriales, pero todo tiene que acabar en áreas industriales; si no es una entelequia. Las áreas tecnológicas deben tener una capacidad de industrialización. Una buena idea tecnológica puede quedarse en el laboratorio, porque no la han sabido desarrollar y porque no han confrontado su idea con un usuario, que es el problema principal de las startups.

La clave del desarrollo de capacidades industriales asociado a la Defensa Nacional, es una buena ligazón entre los procesos de planeamiento militar y la estrategia industrial, en el sentido amplio, industrial y tecnológica.

La estrategia militar y la estrategia industrial están al mismo nivel. Luego hay que elegir entre capacidades industriales nacionales o internacionales.

La capacidad militar que se demanda la puedes encontrar en el mercado perfectamente, porque hay un mercado internacional (...) pero si esa capacidad la quieres desarrollar en España, es un proceso de definición de la obtención muy diferente, que requiere además instrumentos de definición y supervisión diferentes, donde el seguimiento no solo puede ser de hitos.

Un ejemplo es Francia, la DGA ha montado, en su nivel de ambición, una nueva estructura. Al principio era una fuerza de veintipico mil efectivos, que querían mantener el *core* técnico de la definición de la especificación, y mantenerlo solo ellos, y la industria era una especie de licenciatario. Pero se hace inmanejable como administración, y entonces pasa a ser gestor de proyectos. La industria tiene que estar muy pegada al usuario y al gestor, y no puede llevar a un conflicto al gestor.

La industria de defensa está asociada a conceptos muy estratégicos y a doctrinas de empleo de uso. Lo bueno del proceso es que, si te falla algo, alguno de los elementos, te empieza a fallar todo y desequilibrarse, y juegas a adaptarlo con la realidad.

3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?

Falla el elemento de cierre que es el tema de la presupuestación. Dada la naturaleza de lo que se está comprando, compleja, multidisciplinar, de ciclos muy largos de obtención, de definición, desarrollo y de mantenimiento, con sus elementos de customización, falla el elemento de cierre.

Es imposible hacer un mínimo de planeamiento, aunque sean planeamientos flexibles, si no tienes una herramienta de proyección financiera en el tiempo, plurianual, que responda de alguna forma a esos ciclos largos. La ley de programación o financiación u otro mecanismo de financiación que asegure que, si yo me meto en un programa de treinta años, voy a tener la financiación adecuada para desarrollarlo, y que no me voy a quedar en meras fases de prototipo, que es lo que nos pasa muchas veces en los desarrollos nacionales.

Se necesita financiación continua, y eso no existe. Ni siquiera tengo la seguridad de tener el año que viene el presupuesto para pagar el gran programa, que nos ha pasado en algunas ocasiones. Si no tienes esa referencia, no sabes, a día de hoy, cuánto puedes comprometer a futuro.



Sí surgen elementos disruptivos, que de repente, la superioridad tecnológica operativa me marca que tengo, lo que estaba en marcha readaptarlo, y como no tengo una financiación asegurada, me quedó anquilosado en definiciones de hace un montón de tiempo, de cuando lancé el programa. Sin esa financiación garantizada, es muy complicado y es muy voluntarista, además.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Sí, a nivel normativo y legal, pero creo que también a nivel contractual habría que echar un vistazo también a las herramientas de los contratos. Los contratos de programa, habría que desarrollarlos un poco más.

Yo creo que habría que hacer cambios también legales, en el tema la imbricación de los suministradores en los Ministerios. En otros países está resuelto: existen oficinas de programa de conjuntas con las empresas. Está legalmente resuelto, para que no haya los conflictos, se ponen barreras se ponen barreras y condiciones.

Pero lo más importante sin duda es el tema presupuestario.

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

A corto plazo, absorber el aumento del presupuesto, y el lanzamiento y gestión de los nuevos programas que están encima de la mesa, que vienen en aluvión y va a ser complicado.

Y a medio plazo, hay que hacer una transformación de la organización de adquisiciones hay que cerrar un modelo basado en la comparativa de lo de lo que están haciendo en otros en otros en otros países

No tengo la menor duda porque tenemos como homologar nuestras estructuras al resto de países europeos, porque todos más o menos tienen alguna organización especializada que se dedica a todo este proceso de planeamiento y de obtención de sistemas de armas.

6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

Siempre se está intentando mejorar. Los órganos gestores hacen un esfuerzo por optimizar sus procedimientos en un entorno muy complicado. A alto nivel está Proceso Marco de Obtención PMOB, con las nuevas instrucciones de planeamiento y obtención. También se revisan procedimientos más concretos, como los procedimientos de colaboración entre el DGAM y el usuario etc.



Anexo II

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista al General D. Antonio Planells Palau

Director Adjunto al DIGAM - DGAM

El entrevistado

El General de División de Infantería de Marina D. Antonio Planells Palau es el actual Director Adjunto al Director General de Armamento y Material.

La entrevista

Esta entrevista tuvo lugar el día 7 de junio de 2023 a las 08:30 horas en la Dirección General de Armamento y Material en el Ministerio de Defensa, Paseo de la Castellana 109, 28046 – Madrid.

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

- 1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?**

El Planeamiento permite que las prioridades del JEMAD se transformen, con inputs de la parte industrial que dará SEDEF, en obtención y en programas con priorizaciones.

Estamos viviendo un año totalmente extraño, porque todo lo que ha pedido el JEMAD se ha aceptado, porque en otras ocasiones, había que coger algunos programas y volver atrás, y volver a hacer todo el proceso.

- 2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación? ¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?**

Ese es el problema, que no se tienen en cuenta las estrategias. El proceso de planeamiento nace de la orden ministerial del año 2015, y el profesor obtención se desarrolla con instrucciones que son del 11 y del 12. Las instrucciones del 11 y del 12 no tienen en cuenta la parte industrial, no está sincronizado el proceso.



Con el nuevo proceso de obtención que se diseñó pero que no ha sido aprobado, sí se tiene en cuenta a la parte industrial, a la parte de las capacidades industriales, por una sencilla razón: en el proceso anterior, el proceso de obtención de un fusil era el mismo que el de una fragata, mientras que el nuevo proceso diseñado, hay diferentes rutas y diferentes formas de obtener una determinada capacidad.

En ese proceso, lo que hacen precisamente al desgranar y ver cuál es la ruta que tú vas a utilizar con las diferentes capacidades industriales que tiene el país.

El nuevo proceso de obtención está totalmente consensuado con los Ejércitos y con el EMAD.

Se está trabajando la nueva Estrategia Industrial de la Defensa, y justo hoy han salido las directrices para la Estrategia de la Industria de Defensa.

3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?

Contesta con la segunda pregunta.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Contesta con la quinta y segunda pregunta.

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

El principal reto es el desarrollo de un proceso obtención que sea acorde con el planeamiento, que no solamente es el planeamiento nacional desarrollado por la orden ministerial del año 2015, sino incluso sincronizado con el proceso de obtención de la OTAN y el proceso obtención de la Unión Europea.

No podemos olvidar que la Unión Europea, como consecuencia de guerra en Ucrania, el EDF, de una manera que yo considero un tanto desorganizada, con infinidad de iniciativas

6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

Contesta en la segunda pregunta.



Anexo III

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista al General D. German Martín Casares

Subdirector General de Contratación - DIGENECO

El entrevistado

El General de Brigada del Cuerpo de Intendencia del Ejército de Tierra D. Germán Martín Casares es el actual Subdirector de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos DIGENECO

La entrevista

La entrevista tuvo lugar el día 13 de junio de 2013 a las 12:00 horas en la SDG de Contratación, Calle Joaquín Costa 6, 28002 – Madrid.

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?

El Planeamiento de la Defensa establece tres actividades de planeamiento específicamente el planeamiento de los Recursos en la SEDEF, el planeamiento operativo en el JEMAD y el planeamiento del personal al SUBDEF y todos están dirigidos a ese objetivo común que es ese objetivo de capacidades militares.

Con este proceso se ha ganado mucho, se ha flexibilizado el proceso y se han alineado a las autoridades del planeamiento, dirigidas a ese objetivo de capacidades militares. Otro aspecto importante es que se ha hecho una lista priorizada de objetivos y capacidades militares para ir consiguiéndolas en función de la disponibilidad de presupuesto.

2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación?
¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?



La realidad es que estos documentos de la EID y la ETID lo que hacen es alimentar el proceso, en el sentido de que definimos claramente que Política Industrial de Armamento y Material o qué política de I+D queremos para el Ministerio de Defensa. Aquí, en este caso tenemos que pensar que ya no son solamente las necesidades del demandante, de la oferta del Ministerio de Defensa, si no las opciones que nos puede ofrecer el oferente, en este caso la industria defensa.

Las estrategias orientan mucho en esa parte industrial o tecnológica, hacia donde tenemos que dirigir nuestras capacidades y nuestro esfuerzo para conseguir esta autonomía estratégica. Ayudan, pero quizás haga falta una mayor coordinación.

3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?

La fase fundamental para que haya más coordinación es justo la del planeamiento, no la de la programación o presupuestación, y en ese momento tenemos que ser capaces a la hora de ver qué queremos a largo plazo, desde el punto de vista de capacidades militares, qué nos puede ofrecer nuestra industria, o cómo tenemos que capacitar nuestra industria para que nos responda a lo que queremos. En el momento de definir el OFLP es la clave, a 15 años vista, para ver cuánto y cómo queremos realizar ese esfuerzo.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Sí, creo que hay que actualizar la Orden Ministerial, por lecciones aprendidas. Evidentemente se ha dado un paso muy importante, pero lleva nueve años en vigor y el escenario ha cambiado: estamos en un escenario ahora mismo de una estabilidad presupuestaria y una previsión de crecimiento, y además en el que las necesidades de defensa no solamente se financian con los fondos de los estados, sino que la propia UE está aportando fondos colaborativos para que las industrias de diferentes países puedan capacitarse tecnológicamente. Todo esto necesita un Planeamiento más real y más enfocado a la situación actual.

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

A medio y largo plazo, el reto fundamental es adaptar el Planeamiento a toda esta nueva situación, no solamente al escenario financiero, sino de nuevas formas de financiación en el ámbito de la UE y en ámbito de la OTAN, con los fondos que están propiciando.

Otro aspecto importante que yo incluiría es la introducción de revisiones estratégicas, cada dos o cuatro años del ciclo, para introducirlas en la nueva fase del planeamiento. Es necesario Introducir estas revisiones como un método habitual, y lo haría el Comité del Planeamiento.

En cuanto a contratación estamos en un mercado que no es mercado libre, porque hay monopolios u oligopolios, es un mercado poco eficiente y hacen falta organismos, en este caso en el Ministerio de Defensa tenemos el Grupo de Evaluación de Costes (GEC), que nos asesore para cual es la estimación de precio de lo que queremos comprar, que es fundamental.



Incluso yo hablaría también de meternos en el Ciclo de vida, tenemos que tener en cuenta que, dependiendo del sistema de armas, el coste de adquisición puede estar en torno al 20 o el 40% del coste total del programa del sistema, en particular, y que el coste del ciclo de vida está por tanto en torno al 60 a 70% del coste total, luego tenemos que orientar también nuestros estudios a cuál es el coste del ciclo de vida.

6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

Sé está trabajando en modificar el proceso de obtención, y también se está hablando de adaptar el modelo financiero, pero no tengo conocimiento de que se esté hablando de modificar la Orden Ministerial del Planeamiento de la Defensa.



Anexo IV

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista al Capitán de Navío D. Manuel Ángel Bouza López

Jefe del Área de Planificación en Armamento y Material – SDG PLATIN – DGAM

El entrevistado

El Capitán de Navío de la Armada D. Manuel Ángel Bouza López es el actual Jefe del Área de Planificación en Armamento y Material de la SDG PLATIN – DGAM.

La entrevista

La entrevista tuvo lugar el día 7 de junio a las 09:15 horas en la SGD PLATIN del Ministerio de Defensa, Paseo de la Castellana 109, 28046 – Madrid.

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?

Pero, lo que trató de hacer la OM, y lo ha conseguido, es que, en vez de hacer un proceso de Planeamiento nacional, basándonos en las amenazas (...), se hace basándose en las capacidades. Se le dio un enfoque muy distinto. Anteriormente los Ejércitos tenían mucho más peso, ni siquiera existían los Mandos conjuntos.

En cambio, el marco actual, el de 2015, ya tiene un marco conjunto donde es el JEMAD quien establece cuáles son las capacidades necesarias, por supuesto con el apoyo de los Jefes de Estado Mayor.

Se integraron además los recursos, y se cuenta con un marco financiero que ahora es más holístico, que se establece desde la Secretaría Estado de Defensa, desde la Dirección General de Asuntos Económicos: el JEMAD está limitado por ese marco financiero y la disponibilidad de personal. Esto es quizá la variación más importante del actual Planeamiento de Defensa.

2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación?
¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?



La ETID 2020, lo que trata de hacer es, dentro de las necesidades de Defensa, determinar las necesidades de tecnología e innovación. Nuestra estrategia, a diferencia de otras estrategias españolas, o incluso europeas, es finalista. Nosotros buscamos la tecnología y la innovación siempre con una finalidad. No apoyamos proyectos de tecnología o innovación si no van a resultar en aplicaciones directas en el proceso de planeamiento militar.

Nuestra ETID es finalista, y no sólo bebe del proceso Planeamiento de la Defensa nacional, sino también bebe de las estrategias similares en el marco de la UE, en el marco de la OTAN y de la estrategia de innovación nacional derivada del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Desde PLATIN no solo miramos pensando en el ciclo actual de 6 años, sino que miramos el plan a largo plazo más allá de los quince años. Hay muchas tecnologías que necesitan maduración a medio y largo plazo, y es ahí precisamente donde estamos de cara al Planeamiento.

3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?

Existen desconexiones, o puede haber una cierta falta de alineación, sobre todo en la EID, que está en revisión a causa del nuevo marco geoestratégico surgido de la guerra en Ucrania.

Pero, la primera desconexión que existe es con la propia normativa, con todas las instrucciones derivadas del orden ministerial: la instrucción 2/2011, la 67/2011 y las 72/2012 no están alineadas con la OM 60/2015.

La ETID 2020 sin embargo, sí está alineada con la Política de Defensa y con la Estrategia de Seguridad Nacional. En el caso del I+D, el problema ya no es tanto la falta de alineación de los objetivos, sino la falta de un escenario presupuestario que permita desarrollarnos. Teóricamente, el presupuesto va a aumentar en el 2023, pero veremos, porque estamos en año electoral y hay incertidumbre.

La EID sí que ha sufrido una variación muy grande, y por ello está en revisión desde INREID, ya que con la puesta en marcha del Plan de Acción Europeo de la Defensa (EDAP), y todas las iniciativas europeas, pues se ha visto que esa estrategia industrial ya no se corresponde con lo que estamos intentando hacer en Europa: con todas las iniciativas de investigación y desarrollo surgidas desde el año 2021 con los EDF.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Contesta con la tercera y sexta pregunta.

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

Contesta en la siguiente pregunta, la sexta.



6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

Sí, se están revisando varias cosas. En el caso de la instrucción 2/2011, en DGAM le hemos dado varias vueltas. Se han presentado borradores y se ha hecho un trabajo ímprobo, con el anterior DIGAM y el actual, para actualizarla, pero no se ha aprobado aún.

Como ya hemos dicho, INREID está renovando la EID, y también se está empezando a dar una vuelta a la ETID, aunque no está tan desalineada porque tiene en cuenta todas las iniciativas europeas y la EDAP, pero también hay que actualizarla.

Lo que no hemos mejorado, es con tener un Ley de Programación plurianual, como la que tienen en Francia. Si no tenemos un marco financiero estable, no podemos hacer que nuestras empresas y nuestras universidades e investigadores sigan adelante. No sabemos qué va a ocurrir dentro de seis meses, y necesitamos esa estabilidad para garantizar el I+D en el Planeamiento.



Anexo V

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista al Teniente Coronel D. Juan de Dios Saldaña Molero

Analista en la Sección de Planes de Fuerza

División de Planes – EMACON – EMAD

El entrevistado

El Teniente Coronel del Ejército del Aire D. Juan de Dios Saldaña Molero, es actualmente analista en la Sección de Planes de Fuerza de la División de Planes del Estado Mayor Conjunto – EMAD.

La entrevista

La entrevista tuvo lugar el día 9 de junio de 2023 a las 11:15 horas en el Estado Mayor de la Defensa, Calle de Vitruvio, 1, 28006 – Madrid.

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

1. **El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?**

Lo más novedoso e importante que aporta la OM 60/2015 es que conforma un proceso colaborativo entre las tres autoridades del Planeamiento. La centralidad del JEMAD y su papel también es muy importante.

2. **Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación? ¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?**

Desde la División de Planes del EMAD nos falta visibilidad de la estrategia I+D+i. Al empezar el ciclo con el Planeamiento Militar necesitamos recibir más *inputs*. Falta cerrar correctamente el círculo.

3. **¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?**

Los Planes Directores funcionan muy bien, y si se respetan, se determinan y se ven bien las



necesidades para el Planeamiento Militar. Sin embargo, como he dicho antes, el problema es que la estrategia I+D+i se queda muy lejos de esta primera fase del planeamiento.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Es necesario hacer una integración más rápida de las capacidades militares. El ciclo es muy lento, y aunque busque la flexibilidad, es poco ágil para adquirir lo que necesitamos operativamente y a tiempo (con las tecnologías actualizadas).

Habría que buscar nuevas metodologías que hicieran los procedimientos de compra más ágiles, para que pudiéramos probar los sistemas que necesitamos a tiempo, comprando a lo mejor unas cuantas unidades de lo que necesitamos (por ejemplo) en una primera fase, para ir probando y acelerando el proceso de los grandes programas..

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

Contesta parte en la cuarta pregunta, y reitera la idea de crear Sistemas Mixtos de Procesos que permitan adquirir previamente sistemas, para luego establecer el programa.

6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?

Sé que se está trabajando en un nuevo Proceso Marco de Obtención para los Recursos Materiales en el Ministerio de Defensa, pero desde el EMAD, desconozco si se está haciendo algún cambio o propuesta en el ámbito del Planeamiento.



Anexo VI

Resumen entrevistas en profundidad a élites

Entrevista al Teniente Coronel D. Luis Olalla Simón

Analista en la Sección de Análisis y Prospectiva

División de Desarrollo de la Fuerza – EMACON – EMAD

El entrevistado

El Teniente Coronel del Ejército del Aire D. Luis Olalla Simón es actualmente analista en la Sección de Análisis y Prospectiva de la División de Desarrollo de la Fuerza del Estado Mayor Conjunto - EMAD

La entrevista

La entrevista tuvo lugar el día 11 de junio de 2023 a las 12:30 horas en el Estado Mayor de la Defensa, Calle de Vitruvio, 1, 28006 – Madrid

A continuación, se detallan las intervenciones más importantes del entrevistado. Al tratarse de entrevistas estandarizadas abiertas, no se hará una transcripción total, sino un resumen de sus aportaciones más relevantes para el objeto de estudio.

Se exponen de nuevo las seis preguntas realizadas para estructurar los resultados por orden y facilitar su interpretación:

1. El Planeamiento de la Defensa actual se regula por la OM 60/2015, para sustituir a la OM /2005. ¿Qué cambios fundamentales y mejoras cree que ha aportado este nuevo proceso?

Contesta con la segunda y tercera pregunta.

2. Desde su punto de vista, ¿cómo se relaciona el Planeamiento de la Defensa con la EID, la ETID y las estrategias desarrolladas por la DGAM en cooperación?
¿Cómo se tienen en cuenta estas normativas durante la definición y ejecución del ciclo?

La División de Desarrollo de la Fuerza lo que hace es informar al Planeamiento de la Defensa, siguiendo lo que se llama el Ciclo de Desarrollo de la Fuerza; es decir, se comienza por un análisis prospectivo del entorno estratégico, siempre con un prisma futuro, para ir visionando qué problemas militares se derivarían de ese entorno.

La sección de análisis de prospectiva de esta división elabora el entorno operativo 2035: el documento marco que mira a 15 años vista, y va analizando progresivamente los diferentes conflictos existentes, y analiza el uso de la guerra y el uso de las tecnologías en esos conflictos,



y también el cambio doctrinal de cómo se ejecutan las misiones operativas y las campañas operacionales.

Seguidamente, se hace el desarrollo del Concepto y Experimentación, para la solución. El siguiente paso es la Doctrina sobre este concepto, y después se realiza el adiestramiento y esa experimentación real en ejercicios (...) Se obtienen una serie de buenas prácticas y unas lecciones aprendidas. En paralelo, la División de Planes y la División de estrategia se juntan para establecer una directiva respecto a cómo aplicar ese concepto, si realmente ya tenemos capacidades que lo puedan soportar o hace falta que se incluya en los Objetivos de Fuerza a Largo Plazo

3. ¿Cree que existen inconsistencias o brechas entre el Planeamiento de la Defensa y dichas estrategias? ¿En qué fase del proceso cree que se producen?

Aquí, en la División de Desarrollo de la Fuerza intentamos alinearnos cuando es preceptivo, con esas estrategias porque tienen una integridad superior a este organismo. Como ejemplos prácticos, voy a poner dos:

El JEMAD promulga un Plan de Trabajo de Prospectiva bianual que es resultado del trabajo del Comité Ejecutivo de Prospectiva (COEPROS), integrado por los organismos del Planeamiento, para orientar el proceso. Se vota una prelación de los resultados de esos trabajos de prospectiva.

El segundo, es un Trabajo de Tecnologías Emergentes y Disruptivas con mayor aplicación o interés para Defensa, con el condicionante de que apoyen la BTID, que se alinea con la ETID.

Aunque se intenten alinear toda la normativa, sí que hay disquisiciones. La OM 60/2015 amplió el ciclo de 4 a 6 años, para darle una mayor continuidad y una visión más a largo plazo, pero si no tenemos una ley presupuestaria para la Defensa, que asegure tener una programación, los cambios con cada DDN son muy repetitivos.

4. En este sentido, ¿cree que es necesario realizar cambios o nuevas propuestas normativas y/o documentales para lograr una mayor coherencia entre el ciclo del planeamiento y las estrategias de la Política de Armamento y Material?

Desvincularía la necesidad absoluta de iniciar un ciclo de Planeamiento después de una Directiva de Defensa Nacional. Pero, ante todo, necesitamos una ley de estabilidad presupuestaria para la Defensa, sobre todo para el planeamiento de las adquisiciones en programas en los grandes programas, y que tuviera rango de ley con mayoría parlamentaria.

5. ¿Cuáles son a su parecer los retos a corto, medio y largo plazo del Planeamiento de la Defensa en el marco de la Política de Defensa?

Contesta en la cuarta pregunta.

6. ¿Tiene usted conocimiento de que se esté realizando algún tipo de iniciativa para actualizar o mejorar el marco normativo del Planeamiento?



Desde el EMACON se sigue la OM 60/2015 a rajatabla. Desconozco si se está haciendo algo nuevo a mayor nivel. Pero teniendo en cuenta que estamos en periodo electoral, seguro que ahora mismo está en *stand by*.



Montserrat Ferrero Romero

Anexo VI

Tabla Análisis de Riesgos completa

| ID | Descripción riesgo | Categoría riesgo | Causa del riesgo | Impacto (bajo, medio, alto) | Probabilidad (1,2,3) | Clase riesgo | Efectos riesgo | Medida | Clase riesgo tras implementar medida |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1 | Paralización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | Político | Elecciones generales de 2023 y negociaciones resultantes. Nuevo organigrama y cambio de rumbo en la | H | 3 | 3H | Retraso del proyecto o paralización definitiva | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción de un borrador y consultas | 2H |
| 2 | Retrasos en las firmas, autorizaciones y entradas en vigor | Orgánico/burocrático | Falta de priorización, falta de recursos y dilatación de los tiempos burocráticos | H | 3 | 3H | Retraso del proyecto o paralización definitiva | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción de un borrador y consultas | 2H |
| 3 | Incoherencia de la nueva ETID | Legislativo/normativo | Falta de consenso entre las estrategias I+D+i y las CIEDS | H | 2 | 2H | Marco documental deficiente y que supone un retroceso respecto a lo | Coordinación y alineamiento de INRED, REINT y PLATIN en la redacción | 3M |
| 4 | Aceleración/priorización del proyecto por cambio de gobierno (nueva DDN) | Político | Elecciones generales de 2023 y negociaciones resultantes. Nuevo organigrama y cambio de rumbo en la | H | 2 | 2H | Aumento de las probabilidades de éxito | Se prioriza el proyecto desde todas las autoridades del Planeamiento: redacción y presentación del proyecto | 3H |
| 5 | Apoyo de la industria de Defensa | Político | Implicación y participación de la industria a los largo del proceso | H | 2 | 2H | Aumento de las probabilidades de éxito y refuerzo de la BTID | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de | 3H |
| 6 | Retraso del proyecto por cambios orgánicos en las estructuras implicadas (autoridades y DGAM) | Orgánico/burocrático | Relevos, ascensos, ceses y nuevos destinos de las autoridades y cargos militares/civiles implicados en el Planeamiento | M | 3 | 3M | Retraso del proyecto o paralización definitiva | Diffusión interna del borrador entre todos los organismos y departamentos implicados en el | 2M |
| 7 | Desacuerdos con la industria de Defensa | Político | Resistencia al cambio y oposición de la Industria de Defensa al nuevo proceso | L | 2 | 2L | Erosión en las relaciones con la industria de Defensa | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de | 1L |
| 8 | Desactualización sobrevenida | Legislativo/normativo | Cambios sobrevenidos en la CIEDS o los objetivos estratégicos durante el proceso | M | 2 | 2M | Obsolescencia inesperada del nuevo marco | Consultas y participación del ecosistema del I+D+i nacional e internacional y de la industria de | 3M |
| 9 | Bloqueo o rechazo del Ministro o Ministra del texto de la nueva OM | Legislativo/normativo | Incoherencia del nuevo texto normativo de la OM con las normas de rangos superior | M | 2 | 2M | Reinicio del proceso | Revisión de toda la normativa de rango superior vigente | 1L |
| 10 | Oposición interna (Ministerio de Defensa) | Orgánico/burocrático | Incompatibilidad de estrategias, objetivos y/o competencias más allá de las autoridades del Planeamiento (SEGENPOL, | H | 1 | 1H | Paralización o retroceso del proyecto | Diffusión interna del proyecto | 1L |
| 11 | Incongruencias con la normativa internacional UE/OTAN | Legislativo/normativo | Cambios de doctrina o de Políticas I+D+i de gran calado en la UE/OTAN, o mala integración de las iniciativas en la nueva | H | 1 | 1H | Ineficiencia del documento estratégico y desajustes de | Revisión exhaustiva de las iniciativas UE y OTAN para su integración. Liderazgo REINT. | 2M |
| 12 | Inoperancia o fallos en el nuevo Comité de Planeamiento | Orgánico/burocrático | Resistencia al cambio por parte de los integrantes del nuevo comité y falta de coordinación por la nueva composición | M | 1 | 1M | Reinicio del proceso y cuestionamiento del cambio orgánico | Definición concreta de las competencias y actuaciones del Comité | 1L |
| 13 | Oposición externa (otros Ministerios y Congreso) | Político | Rechazo por incompatibilidad (Ministerio de Ciencia por ejemplo) y cuestionamiento del proyecto en el Congreso | M | 1 | 1M | Posibles crisis de comunicación | Redacción argumentario y plan de comunicación compartido con la OFCOMDEF | 1L |