C/2024/4658

9.8.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Industria de fabricación de drones: un estudio de caso para evaluar los resultados en un sector estratégico de las diferentes políticas en vigor para aumentar la autonomía estratégica europea

(dictamen de iniciativa)

(C/2024/4658)

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

Coponente: **Patrice François CHAZERAND**

Asesores	Dimitris BIMPAS (por el ponente del Grupo III) Bastien MANCINI (por el coponente de la Categoría 1)
Decisión de la Asamblea	25.1.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales
Aprobado en sección	15.5.2024
Aprobado en el pleno	30.5.2024
Pleno n.º	588
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	197/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La magnitud sin precedentes del uso de drones en los conflictos pone de relieve que se necesita urgentemente desarrollar en mayor medida una política industrial unificada en Europa que incorpore la innovación colectiva, la asociación y una regulación adecuada en los sectores industriales clave, y que se requiere una integración consciente y esfuerzos colaborativos entre los gobiernos y los sectores industriales para garantizar el liderazgo mundial de la UE.

1.2. Para la independencia crítica de Europa, resulta fundamental vincular la Estrategia Europea para los Drones con la Estrategia Industrial de Defensa Europea e integrar la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) a fin de apoyar la producción interior de drones de alta calidad y capacidad.

1.3. Gracias a la integración óptima y estructurada de sus componentes, programas informáticos y redes de apoyo, los drones pueden desempeñar un papel decisivo, como han demostrado los hechos recientes en el campo de batalla (en Ucrania y Oriente Próximo).

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) sigue abogando por mejorar la colaboración y la innovación y por aprovechar la legislación, como la Ley de Inteligencia Artificial y la Ley Europea de Chips, para potenciar la autonomía estratégica y reforzar la seguridad de los Estados y el crecimiento económico.

1.5. El CESE subraya que la necesidad de coherencia entre la I+D militar y civil no hará sino aumentar a medida que los drones utilicen más la automatización, el aprendizaje automático y la inteligencia artificial (IA). Como muestra el informe del Grupo de Líderes de Drones, se necesita una mayor conexión entre los distintos sectores en los planos tecnológico y administrativo, sin que ello ponga en riesgo el presupuesto destinado a I+D para tecnologías tanto civiles como militares. El CESE respalda la senda de la armonización con el fin de agilizar el desarrollo de las aplicaciones de doble uso y mejorar su eficiencia y compatibilidad.

1.6. La elaboración de una hoja de ruta estratégica para la tecnología de los drones en Europa es imprescindible para las tecnologías críticas de drones y los sistemas de drones de doble uso que puedan proporcionar un enfoque estructurado de cara a impulsar la tecnología de drones.

1.7. Debe estudiarse con detenimiento la posibilidad de prestar apoyo financiero a las posibles inversiones en la producción de drones y en la integración de las cadenas de suministro y de valor. El CESE señala que, en concreto, el mercado europeo de drones está compuesto principalmente por pymes que anhelan la seguridad que aporta un flujo constante de contratación pública y regímenes de financiación específicos adaptados para apoyar la I+D. Una mayor flexibilidad en la política de competencia contribuiría a ampliar el acceso a los programas de ayudas estatales.

1.8. Se proponen varias medidas para impulsar la aplicación de la Estrategia 2.0 para los Drones:

— Aunque su aplicación sea complicada, el Reglamento relativo a U-Space es fundamental para los operadores de sistemas de aeronaves no tripuladas. Se hace muy necesaria una comprensión común de esta nueva normativa.

— La UE debe comprometerse más activamente a escala mundial, sobre todo en lo que respecta a los procedimientos de certificación.

— La aceptación social de las operaciones de movilidad aérea innovadora resulta vital, puesto que el apoyo de la UE puede reforzar el ecosistema general de la aviación, lo que contribuirá a su crecimiento y sostenibilidad.

1.9. Además, una estrategia concreta debe tener en cuenta los recientes avances y necesidades en el ámbito de la protección civil, la prestación de asistencia sanitaria, el impacto del cambio climático y la competitividad en los sectores de la agricultura, el transporte y la logística.

1.10. El CESE respalda cualquier iniciativa de las partes interesadas públicas y privadas a escala nacional y regional que se centre en el desarrollo de la formación y la educación sobre el uso de drones y la creación de una cultura de uso responsable y seguro de los drones y sus servicios que mejore la confianza y la concienciación del público.

1.11. La UE también debe estar preparada para elaborar una estrategia consolidada con vistas a desarrollar un escudo común antidrones que le permita hacer frente a los múltiples riesgos derivados de las amenazas híbridas, los atentados terroristas, las agresiones de otros Estados e incluso los ataques de civiles.

2. **Antecedentes del Dictamen, incluida la propuesta legislativa en cuestión**

2.1. Aunque pueden desplazarse sobre y bajo tierra y agua, los drones examinados en el presente Dictamen pueden considerarse máquinas voladoras no tripuladas relativamente baratas, polivalentes y para todo tipo de condiciones meteorológicas, capaces de supervisar, mantener y operar eficazmente todo tipo de redes y conexiones, posibilitar la agricultura de precisión, garantizar entregas a domicilio rápidas y ubicuas o llevar a cabo operaciones de salvamento en entornos hostiles, entre otras funciones. Se sustentan en una serie de tecnologías de vanguardia, como una conectividad inalámbrica de baja latencia, materiales compuestos ligeros, motores eléctricos de alto rendimiento o controles basados en la IA, entre otras.

2.2. La Estrategia Europea para los Drones 2.0 de 2022 establece como prioridad el desarrollo de un ecosistema seguro y eficiente de los drones. En la Comunicación conjunta de la Comisión Europea ([1]), de junio de 2023, sobre una Estrategia Europea de Seguridad Económica, se proponía establecer un marco común destinado a lograr la seguridad económica y centrado en desarrollar la capacidad industrial de la UE, mejorar su competitividad y reforzar la independencia económica en ámbitos críticos y estratégicos.

Desde 2019, se han operado drones en toda la UE con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos 2019/947 y 2019/945. Al dar prioridad a la seguridad, en 2020 se adoptaron tres Reglamentos de Ejecución sobre U-Space para abordar el sistema de gestión del tránsito aéreo para drones.

([1]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_3358

2.3. El CESE señala que, si bien los drones llevan utilizándose en el sector de la defensa durante los últimos treinta años, faltan capacidades militares europeas de drones, mientras que aeronaves no tripuladas adquiridas como mercancía barata compiten con éxito en Ucrania y Oriente Medio contra caros misiles dotados de tecnología puntera. La Estrategia Industrial de Defensa Europea, adoptada en marzo de 2024, destaca el hecho de que la capacidad dirigida a aumentar rápidamente y lograr la producción en masa de drones puede considerarse un elemento clave de la preparación de la UE en materia de defensa frente a conflictos de alta intensidad. Pese a la encomiable determinación de la Comisión de aprovechar las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial, resulta difícil abrirse camino en lo que a menudo se considera prerrogativa nacional. Sin embargo, se trata del principal factor del que depende el éxito de la competitividad del ecosistema europeo de drones y las capacidades de defensa de la Unión. El auge de los conflictos de alta intensidad no deja otra opción a la Comisión Europea que pedir a las fuerzas armadas de los Estados miembros que adquieran de proveedores europeos equipos y capacidades de defensa rentables, de alta calidad y adaptados a nuestro nuevo entorno estratégico, procurando que se haga un uso adecuado de los fondos públicos. Constituye un requisito apremiante y urgente para albergar una industria europea de defensa viable.

2.4. La rentabilidad es una característica inherente a los drones, por lo que el CESE recomienda encarecidamente tratar el sector de los drones como un caso piloto para un apoyo público a medida. En la actualidad, el dinámico ecosistema de agentes pequeños pero muy innovadores y sofisticados repartidos por toda Europa adquiere componentes clave sobre todo en el extranjero, por falta de un tamaño de mercado adecuado. Además, la fabricación de drones está experimentando dos avances revolucionarios: los vehículos no tripulados están sustituyendo a los tripulados a medida que la IA aumenta su rendimiento y la amplia mercantilización del armamento está reduciendo el precio de los sistemas de armas eficaces. La UE debe prestar apoyo a la industria europea para subirse a esta potente ola doble e impulsar su competitividad mundial: está en juego el futuro de Europa, tanto civil como militar. La adquisición de drones será una buena manera de poner a prueba la contratación pública conjunta de la UE, que hasta la fecha ha tenido escaso éxito. Una coordinación transfronteriza sin deficiencias contribuirá a integrar plenamente el mercado de los drones en el mercado único. En caso de que este objetivo resulte demasiado ambicioso, el CESE recomienda que, conforme al espíritu de la Cooperación Estructurada Permanente, la Comisión fomente coaliciones de voluntarios, lo que podría convertirse en una especie de «airbus de los drones». Los retos a los que se enfrentaron entonces, en los años setenta del siglo pasado, eran igualmente abrumadores y el resultado fue muy alentador. Deben descartarse los candidatos que rechacen la eficiencia ecológica, la neutralidad climática, el respeto de la legislación laboral y los valores democráticos.

3. **Observaciones generales**

3.1. Las grandes tensiones geopolíticas en la periferia europea han puesto de manifiesto una creciente incertidumbre, que exige una revisión urgente de las dependencias críticas económicas y políticas y de las prioridades políticas a escala de la UE.

3.2. Los recientes dictámenes del CESE ([2]), centrados en conciliar la necesidad de elaborar iniciativas para lograr la autonomía estratégica y de proteger las infraestructuras críticas y mejorar al mismo tiempo la competitividad del sector de la industria, en especial en el ámbito de las tecnologías digitales y espaciales, junto con otros dictámenes ([3]) en los que se subraya la importancia de las sinergias duales entre los sectores civil, militar y digital, han abordado la manera de contribuir a los objetivos de autonomía estratégica, sostenibilidad, soberanía e independencia crítica. Como afirma el académico Paul Timmers en una reciente publicación ([4]), «la autonomía estratégica se compone de las capacidades, las competencias y el control para decidir y actuar sobre aspectos esenciales de nuestra economía, sociedad y democracia. El reto consiste en adaptar la elaboración de políticas a la realidad geopolítica y tecnológica» [cita original en inglés].

3.3. El CESE considera que los drones nacen como productos de doble uso. La Comisión Europea reconoce que deben «contribuir no solo a los objetivos establecidos en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, sino también a los objetivos del Plan de acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial, adoptado en febrero de 2020, que incluye un proyecto emblemático sobre tecnologías de drones de la UE». El CESE apoya la voluntad de la Comisión de garantizar que se «determinarán y explotarán sistemáticamente las sinergias entre la industria civil y la defensa. Mejorarán la competitividad de la industria europea y reforzarán la autonomía estratégica de Europa, al permitir a los Estados miembros confiar en una tecnología competitiva de los drones de origen europeo».

([2]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la «Estrategia Europea de Seguridad Económica» [JOIN(2023) 20 final] (DO C, C/2024/2489 de 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2489/oj).

([3]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre las sinergias entra las industrias civil, de la defensa y espacial» [COM(2021) 70 final] (DO C 374 de 16.9.2021, p. 66).

([4]) https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-45304-5_36

3.4. Los ataques y amenazas híbridos y las formas no convencionales de guerra también deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar drones para disuadir o combatir determinadas acciones no provocadas, como atentados terroristas, armas biológicas y violencia individual o grupal.

3.5. El CESE también apoya el planteamiento de la Comisión Europea de ajustar el marco regulador para el uso de drones partiendo del principio de que la seguridad es lo primero. De ello se desprende que las campañas de sensibilización deben centrarse en los entes locales y regionales y en la población con el fin de informarles de las ventajas del uso de drones y de mejorar la confianza de los ciudadanos en las tecnologías digitales.

3.6. Se han trazado líneas básicas entre la gestión y la conceptualización del uso de drones en la esfera pública: una normativa laxa y orientada a la seguridad en el transporte civil y el uso recreativo; normas complejas y tecnologías bloqueadas en las aplicaciones militares. Ante la falta de preparación que ha puesto de manifiesto la guerra de Ucrania, Europa necesita urgentemente mejorar las economías de escala y las sinergias duales para reforzar sus defensas, empezando por aumentar la coordinación en el seno de la Comisión Europea.

3.7. La escala es importante para la producción local competitiva de todos y cada uno de los componentes de los drones, por lo que el CESE pide que se adopten con celeridad medidas y políticas sobre la producción de drones y que se garantice un volumen suficiente de piezas brutas, semiconductores, conjuntos de circuitos integrados y motores para el montaje de drones; estas piezas de fabricación interna sustituirán las importaciones y reducirán las dependencias críticas de materias primas. Aunque en términos más generales la UE debe apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por destinar la mayor parte de sus presupuestos a adquirir equipos y sistemas de proveedores europeos, la salud de la industria europea de los drones depende directamente del grado de solidez y autonomía en el futuro de las tecnologías facilitadoras (desde los motores eléctricos a los materiales compuestos o la IA).

3.8. Mejora de las capacidades militares: si «las capacidades militares europeas de drones siguen estando menos maduras que en otras regiones del mundo, mientras que la contribución potencial de los drones militares a la futura autonomía estratégica europea está ampliamente reconocida», el diseño, la producción y el uso de la tecnología de drones en el sector militar deben ser más avanzados y supervisarse con atención.

3.9. La fragmentación de nuestro mercado interior obliga a sacar de Europa la producción de la mayor parte de los sistemas electrónicos incorporados en los drones. En la actualidad, las empresas europeas adquieren componentes electrónicos de vendedores que desconocen su origen. A este respecto, el CESE valora positivamente el lenguaje contundente que ha empleado la Comisión en su Comunicación de 24 de enero de 2024 «Afianzar la seguridad económica europea: introducción a cinco nuevas iniciativas» para advertir de «diversas acciones que podrían tratar de interferir en las decisiones legítimas y soberanas de la UE y sus Estados miembros o de instrumentalizar, por otros medios, las dependencias económicas en las relaciones con la UE».

3.10. El CESE apoya el énfasis que ha puesto la Comisión en las normas y la interoperabilidad. En este sentido, las acciones emblemáticas 15 (un proceso multilateral para «seguir adaptando los requisitos de certificación para aplicaciones civiles y militares a los establecidos por la AESA, teniendo en cuenta al mismo tiempo las especificidades militares y las normas de certificación militar existentes») y 16 («nuevos escenarios estándar para las operaciones civiles que puedan facilitar los casos de uso militar correspondientes») son dignas de apoyo.

3.11. El CESE coincide con la Comisión en que el «desarrollo de drones de última generación con requisitos de ciberseguridad más elevados, en particular en las categorías de operaciones "abiertas" y "específicas", podría proporcionar una ventaja competitiva a la industria de la UE».

3.12. La eficiencia económica y ecológica exige sustituir progresivamente el factor humano y la aeronáutica costosa (helicópteros o aeronaves) para responder a crisis urgentes. En términos más generales, desde la vigilancia periódica de infraestructuras críticas hasta la entrega de medicamentos o paquetes, pasando por la aplicación de la ley y el orden público, los drones son esenciales para una transición ecológica rápida y saludable.

3.13. Fomentar la I+D coordinada en tecnologías digitales y en las industrias espacial y de los drones nutrirá nuevas herramientas susceptibles de multiplicarse exponencialmente —según *Drone Industry Insights* ([5]), el mercado de los drones prevé superar los 50 000 millones EUR de aquí a 2030— y reforzará la soberanía tecnológica de Europa, siempre que se aplique una normativa estricta que disuada de las fugas de tecnología hacia agentes no pertenecientes a la UE.

([5]) *Global Drone Market Report 2023-2030*, https://droneii.com/product/drone-market-report.

3.14. La UE considera que la producción local de drones es una cuestión de soberanía o autonomía estratégica, por lo que el CESE recomienda que, además de la contratación conjunta expuesta en el punto 2.5, se concedan subvenciones a los fabricantes de la UE, incluso para artículos de tecnología relativamente baja como motores eléctricos, y se fomente el desarrollo transfronterizo. En efecto, la ampliación es la única manera de que los productores locales puedan competir con terceros países; de ahí que sea la única solución para que los ejércitos europeos se abastezcan a escala local a lo largo de toda la cadena de valor de los drones.

3.15. La línea de productos de los fabricantes de drones abarca una gran variedad de artículos, desde juguetes ligeros hasta bombarderos voladores de 10 toneladas, lo que dificulta la clasificación. Sin embargo, el CESE se muestra de acuerdo con el enfoque centrado en el funcionamiento que ha adoptado la Comisión.

3.16. El CESE apoya plenamente la acción emblemática 9 relativa a la intención de la Comisión de «seguir proporcionando financiación para la investigación e innovación en materia de drones y su integración en el espacio aéreo en el marco del programa Horizonte Europa y del Fondo Europeo de Defensa». Más en concreto merecen también apoyo las acciones emblemáticas 10 y 11 sobre una posible modificación del marco vigente de financiación.

3.17. Es fundamental activar diferentes regímenes de financiación para aprovechar los solapamientos entre las aplicaciones de alta tecnología y las compras de materias primas fundamentales, de modo que puedan producirse bienes innovadores y sustituirse las modalidades convencionales de misiones y transporte aéreos (misiones tripuladas, helicópteros) por drones y de misiones no tripuladas. En consecuencia, debe disponerse de un conjunto de opciones y mecanismos, ya sea a través de tipos de financiación normalizados, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y los fondos nacionales de recuperación y resiliencia o a través de instrumentos financieros personalizados del Banco Europeo de Inversiones o de proyectos de la UE.

3.18. El CESE reconoce que el desarrollo de la fabricación de drones y su uso generalizado deben vincularse a una revisión de los planes de formación y educación. Los cursos de contenidos específicos (similares a los de conducción de automóviles o navegación de buques) pueden resultar útiles para reducir las lagunas de conocimientos entre la población local, incluidos los profesionales (funcionarios de correos o usuarios de transportes, entre otros), los trabajadores, la ciudadanía, los funcionarios públicos e incluso las fuerzas armadas.

3.19. Debe prestarse especial atención a la creación de una cultura de uso responsable y seguro de los drones y sus servicios y de confianza pública, tal y como se establece en la acción emblemática 4, que permita el uso óptimo de los drones en función del entorno de que se trate. Debe concederse a los entes locales o los organismos autónomos permisos para, entre otras cosas, ajustar el marco de uso en zonas protegidas, bosques y lagos y fijar objetivos sensibles. Es preciso estudiar las buenas prácticas que se aplican en el caso de aparatos similares, como patines, bicicletas y patinetes eléctricos, a fin de reducir ciertos riesgos de uso indebido.

El sector logístico y el sector del transporte

3.20. Los empleados y las pequeñas empresas necesitan apoyo para enfrentarse a las repercusiones adversas de la transición al transporte y al suministro automatizados, entre otros ámbitos. En un momento de solapamiento crítico, la industria de los drones está en posición de ofrecer a la industria aeroespacial modelos a escala y bancos de pruebas reales para nuevos prototipos y tecnologías, con lo que se eliminarían los riesgos para las personas y se abaratarían los costes de los experimentos.

Protección de la salud

3.21. Debe diseñarse una política de inversión en contenidos específicos para atraer financiación y a fabricantes de drones al ámbito del desarrollo de herramientas que faciliten los telediagnósticos y el transporte de material médico, medicamentos y pruebas médicas a zonas rurales, de ultramar y remotas.

Medio ambiente y protección civil

3.22. La participación de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) en la creación de productos de drones personalizados para prevenir, vigilar y evaluar catástrofes naturales es esencial, ya que supondrá que los Estados miembros dispongan de herramientas comunes y procesos armonizados en el ámbito de la protección de la naturaleza y del medio ambiente (por ejemplo, frente a la contaminación hídrica, acústica y atmosférica o los residuos), de los animales y de la población civil.

3.23. El desarrollo del mercado de los drones debe estar en consonancia con el Pacto Verde y las prioridades de la economía circular establecidas en la legislación y las políticas europeas.

Responsabilidad social y el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)

3.24. El CESE reconoce que la confianza de la ciudadanía en las tecnologías digitales siempre mejora como resultado de unas normas y directrices claras destinadas a salvaguardar los derechos humanos y la privacidad. A este respecto, el código de conducta sobre el vuelo de drones y los vídeos de formación de la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA) ([6]) son un buen punto de partida que merece la pena ampliar y desarrollar a través del diálogo con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

4. **Observaciones particulares**

4.1. La estrategia europea para una política de drones no debe considerar la industria de los drones como una prerrogativa exclusiva de expertos militares o en alta tecnología. Los drones ya están entrando —sin que apenas lo advirtamos— en muchos ámbitos civiles, como los servicios postales, las obras públicas, los repartos, el arte y el cine. Arrojan nueva luz sobre nuestra visión de la naturaleza, el desarrollo urbano y rural y nuestra herencia histórica y cultural.

4.2. El CESE no puede sino secundar las expectativas de la Comisión ([7]) de que el «ecosistema de los drones proporcionará empleo, promoverá y protegerá los conocimientos tecnológicos europeos y brindará oportunidades de crecimiento para la economía de la UE en su conjunto, permitiendo a las empresas europeas, incluidas las nuevas pymes, crecer y prosperar como líderes mundiales».

4.3. El sector agrícola debe beneficiarse en mayor medida de la introducción de tecnologías de drones para vigilar y valorar las condiciones meteorológicas, la capacidad de cosecha, la estimación de daños y el uso del agua, así como para evaluar la productividad.

4.4. Conviene animar a los trabajadores y científicos altamente cualificados, en especial a las mujeres, a participar en proyectos conjuntos de I+D sobre fabricación de drones y formar a estos profesionales sobre la manera de comercializar drones de forma socialmente responsable. Las subvenciones de la UE deben apoyar a los centros de I+D alojados en las universidades técnicas y centrados en la I+D de los drones y a las empresas de la UE que desarrollan tecnologías conexas, al margen de que haya o no colaboración académica con centros de I+D o universidades de fuera de la UE.

4.5. El CESE también coincide en que «los servicios de drones deben promoverse sobre la base de la inclusividad, el acceso asequible y la sostenibilidad, y no limitarse a unos “pocos ricos”». Sin embargo, este noble objetivo no se alcanzará sin un apoyo adecuado a los fabricantes.

4.6. En cuanto a la coordinación institucional y la protección de los valores democráticos, el CESE destaca que es esencial disponer de un marco normativo para el uso de los drones, a fin de no comprometer los derechos democráticos de las personas. Debe prohibirse a gobiernos y propietarios privados el uso abusivo de drones con el fin de reprimir los derechos democráticos. Por consiguiente, deben regularse las competencias de las autoridades judiciales e independientes en la toma de decisiones sobre el uso de drones por razones de interés público.

Bruselas, 30 de mayo de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

([6]) https://www.easa.europa.eu/es/light/topics/flying-drone-how-be-safe-drone-pilot
([7]) https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Drone_Leaders_Group_Report_2022-04-26.pdf