

CAPÍTULO SEGUNDO

EL APOYO A LAS ADQUISICIONES DE MATERIAL DE DEFENSA

II. EL APOYO A LAS ADQUISICIONES DE MATERIAL DE DEFENSA

POR JAVIER CUQUERELLA JARILLO,
LUIS IZQUIERDO ECHEVARRÍA,
JOSÉ MARÍA DE LECUBE IGLESIAS,
FELIPE MARTÍNEZ PARICIO,
Y ANTONIO MARTÍN-MONTALVO Y SAN GIL

1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

1.1. Distribución orgánica de la disponibilidad de las adquisiciones

1.1.1. Criterios

Los organismos que tramitan los expedientes de adquisiciones en el Ministerio de Defensa pueden agruparse en cuatro grandes grupos regidos por las Autoridades que se consideran en el punto 1.1.2.

No se consideran en este trabajo los expedientes de adquisición de material militar de la Dirección General de la Guardia Civil, por sus especiales características.

Los criterios de asignación del trámite de expedientes a los distintos organismos pueden resumirse del siguiente modo:

- Básicamente corresponden a los Organismos Centrales del Ministerio las adquisiciones relativas a los grandes programas de material, aunque vaya destinado a un solo ejército, así como los que sean con destino a dos o más ejércitos.

- También y con carácter general corresponden a los Organismos Centrales las inversiones relativas a I+D.
- Se asigna a los distintos organismos de los ejércitos (Tierra, Armada y Aire) la tramitación de los expedientes de adquisiciones que, con cargo a las dotaciones presupuestarias, se destinen a reposición de material en servicio, o para su reparación y mantenimiento.

1.1.2. *Órgano de contratación*

Las atribuciones del órgano de contratación del Estado en el Ministerio de Defensa corresponden al Ministro, si bien según el RD. 1127/1986, quedan desconcentradas en las siguientes autoridades:

- Ministerio de Defensa:
 - Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
 - Secretario de Estado de la Defensa.
 - Director general de Armamento y Material.
 - Director general de Infraestructura.
 - Director general de Asuntos Económicos.
 - Subsecretario de Defensa.
- Ejército de Tierra:
 - Jefe del Estado Mayor del Ejército.
 - Jefe del Mando Superior de Apoyo Logístico.
 - Director de Abastecimiento y Mantenimiento.
 - Director de Infraestructura.
 - Director de Asuntos Económicos.
 - Director de Servicios Generales.
 - Capitanes generales y Comandante general de la Zona Militar de Baleares.
- Armada:
 - Jefe del Estado Mayor de la Armada.
 - Jefe del Departamento de Personal.
 - Jefe de Apoyo Logístico.
 - Director de Construcciones Navales Militares.
 - Director de Aprovisionamiento y Transportes.
 - Intendente general de la Armada.
 - Capitanes generales y Comandantes generales de las Zonas Marítimas.
 - Jefe de la Jurisdicción Central.
 - Almirante de la Flota.
 - Jefes de los arsenales.

— Ejército del Aire:

- Jefe del Estado Mayor del Aire.
- Jefe del Mando de Personal.
- Jefe del Mando de Material.
- Director de Infraestructura Aérea.
- Director de Asuntos Económicos.
- Jefe de los Mandos Aéreos y de las Regiones Aéreas.
- Jefe de la Zona Aérea de Canarias.

1.1.3. Ejecución

1.1.3.1. GENERALIDADES

Se actúa de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado, teniendo presentes las disposiciones y regulación que se citan a continuación:

- RD. 1127/1986, de 6 de junio, ya citado, sobre desconcentración de facultades en materia de contratación administrativa.
- OM. 39/1988, de 6 de mayo, de desarrollo del RD. citado anteriormente.

En ellas se determinan las autoridades que pueden actuar por delegación del ministro de Defensa y que son las citadas en el punto 1.1.2., así como también aquellas otras autoridades en las que éstas puedan delegar.

En el RD. se establecen también las limitaciones que afectan a la desconcentración de facultades.

Por otra parte, toda la contratación administrativa en el ámbito del Ministerio de Defensa está reglada internamente por la «Instrucción» número 45/88, de 8 de junio, del Secretario de Estado de la Defensa con relación a la contratación administrativa, y que por su interés se acompaña como anexo.

Dada la importancia y trascendencia de la obtención de sistemas, el Ministerio de Defensa seguirá elaborando la doctrina relativa a este tema, tanto en lo referente a sistemas nacionales como a los del exterior.

1.1.3.2. PUBLICIDAD DE LAS LICITACIONES, PROCEDIMIENTO Y FORMA DE ADJUDICACION

En dicha Instrucción se contempla en primer lugar la adaptación de nuestra legislación contractual a la normativa de la CEE, incluyendo la exigencia de publicidad de las licitaciones en el «Diario Oficial» de la CEE,

así como los procedimientos de licitación: abierto y restringido, y las formas de adjudicación: subasta, concurso y contratación directa.

1.1.3.3. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

Con el fin de unificar la contratación dentro del MINISDEF, la Instrucción dispone que, cualquiera que sea el organismo de contratación, todos los expedientes han de tener los mismos documentos justificativos que figuran en los índices de aquélla y con los formatos establecidos por la comisión de contratación.

1.1.3.4. ORDEN DE PROCEDER

La orden de proceder, necesaria para iniciar cualquier expediente, no siempre corresponde darla a la autoridad de quien dependa el organismo de contratación, sino que en determinados casos debe de ser dada por otra autoridad correspondiente a Organismos Centrales de Defensa.

Tales casos contemplados en el RD. 1127/86, son por ejemplo:

- La adquisición en el extranjero de elementos, armas y equipos que no figuren en inventario o no hayan sido adquiridos con anterioridad por las Fuerzas Armadas, excepto si se trata de repuestos cuyos expedientes sean de cuantía inferior a 100.000.000 de ptas.
- La contratación de suministros nacionales por adjudicación directa, si su importe es superior a 100.000.000 de ptas., excepto los concertados con empresas estatales para las que el límite es de 250.000.000 de ptas., etc.

En estos casos, la autoridad del organismo de contratación solicitará la orden de proceder de quien corresponda, según se contempla y dispone en la Instrucción.

Igualmente deberá procederse en los expedientes que hayan de ser autorizados por el Consejo de Ministros o por el ministro o el secretario de Estado.

1.1.3.5. INFORMES PRECEPTIVOS

Es necesario incorporar a los expedientes, con carácter preceptivo, informes de determinados organismos en los casos que se indican a continuación:

- Informe de la DGAM. Si se trata de adquisiciones a empresas nacionales y la propuesta de adjudicación es por contratación directa, debe indicarse en el informe cuáles son las empresas que se consideran idóneas para realizar el suministro, a fin de poder

promover ofertas, y en todo caso, cualquiera que sea la forma de adjudicación, es preciso hacer constar las compensaciones y retornos a obtener si el contrato exige importar material y/o componentes.

Análogamente se procederá en el caso de adquisición a empresas extranjeras, en el cual, además de las compensaciones y retornos a obtener, debe figurar explícitamente en el informe la posibilidad o no de adquisición en el mercado nacional y; en caso afirmativo, la relación de las empresas que se consideren adecuadas.

Conviene señalar que la Instrucción establece, en el punto 3.2.1., que cuando procedan compensaciones «no podrá ser formalizado ningún contrato sin estar antes acordados y suscritos los contratos de compensaciones».

- Informe de la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN) y de la Secretaría General Técnica (SEGENTE).

Igualmente contempla la Instrucción la exigencia del informe preceptivo de uno de estos organismos, según se trate de proyectos de obras o de material informático, si bien no nos extendemos en detalles sobre la normativa en estos casos.

1.1.3.6. MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA FORMA DE ADJUDICACIÓN

Establece también la Instrucción la obligatoriedad de acompañar a la propuesta de orden de proceder una memoria justificativa de la forma de adjudicación que se propone.

1.1.3.7. CALENDARIO DE LA CONTRATACIÓN

La citada Instrucción dispone que, salvo en circunstancias justificadas, la preparación, instrucción y formalización de los contratos ha de llevarse a cabo durante el primer semestre del año e incluso se recomienda la conveniencia de realizar «tramitación anticipada» en algunos expedientes.

No obstante, hay que señalar que el trámite es tan complejo que, aunque se establezcan plazos relativamente cortos para las actuaciones que corresponden a los Organismos Centrales de Defensa (orden de proceder, informes preceptivos, estudio y contratación de compensaciones y retornos... etc.), la culminación de gran parte de los expedientes, principalmente de los ejércitos, requiere un tiempo excesivamente largo que frecuentemente rebasa con amplitud el límite del primer semestre.

Posiblemente una normativa que dejase más responsabilidad a los organismos de contratación de los ejércitos permitiría agilizar el proceso de las adquisiciones que éstos realicen.

1.2. Distribución de las inversiones

Respecto a las inversiones en elementos de utilización común, al menos por dos ejércitos, el RD. 1/1987, de 1 de enero («Boletín Oficial del Estado» número 2, de 2 de enero de 1987), en el artículo 6.º, dos, número 7, asigna, entre otras, como misión del EM. de la Defensa «coordinar y en su caso integrar en un sistema único los sistemas operativos, la inteligencia, telecomunicaciones y guerra electrónica de los ejércitos», y en su artículo 6.º, dos, número 8, «efectuar las previsiones logísticas necesarias para la realización de las operaciones militares, coordinando en este sentido las capacidades logísticas específicas de los ejércitos».

Por otra parte, en su artículo 18, asigna a los jefes de los Estados Mayores de Tierra, Mar y Aire, entre otras, las siguientes misiones:

- Punto 3: «Organizar, adiestrar, equipar, administrar y proporcionar apoyo logístico a las fuerzas de su ejército ...»
- Punto 6: «Inspeccionar técnicamente la ejecución de los programas de equipamiento...»

Está clara la intención del legislador de que se realice con una gestión conjunta el equipamiento de material igual y de cualquier clase que adquieran los ejércitos. Sin embargo, al hacer directamente responsable a cada jefe de Estado Mayor del equipamiento y apoyo logístico de su ejército, en cierto modo se disminuye la capacidad de realización, en todos los casos, de la gestión conjunta, que sólo puede ser coordinada por el E.M. de la Defensa, pero cada ejército puede actuar independientemente de esa coordinación.

Con anterioridad a este RD., el 16 de abril de 1988, la División de Logística del Estado Mayor de la Defensa, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1984, editó unas normas reguladoras para el funcionamiento de comisiones interejércitos, cuya misión era unificar materiales usados como mínimo por dos ejércitos, con la posible agregación de la Guardia Civil en su caso.

Estas comisiones lo más que pueden hacer es un estudio de cada caso concreto y remitirlo a los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos, pero no pueden tomar decisión alguna, debido al RD. 1/1987, antes citado, que, prácticamente, da derecho de veto a los tres ejércitos individualmente, o sea, que basta que uno de ellos no esté de acuerdo con el estudio de la comisión para que la unificación buscada no sea posible.

Para realizar este trabajo, se buscó información en los Cuarteles Generales de cada ejército y en el Ministerio de Defensa, con el objeto de preparar un estado de las inversiones realizadas y programadas entre 1986 y 1992.

A pesar de las facilidades encontradas en los organismos citados, resultó imposible para este grupo de trabajo realizar una investigación que permita analizar las inversiones realizadas y programadas en dichos años, para estudiar el proceso a lo largo del tiempo. El principal motivo de esto es lo difícil que resulta la unificación de las definiciones que figuran en los programas de inversiones públicas de los Presupuestos Generales del Estado, y las que aparecen en los desgloses que cada Cuartel General realiza. El resultado es que la fiabilidad de los estadillos que se han elaborado es escasa o nula, por lo que no se puede realizar ningún análisis serio con ellos.

1.3. Tipos de programas

La clasificación de los programas puede abordarse desde muchos puntos de vista. Aceptada una primera división en nacionales, exteriores y de cooperación plurinacional de acuerdo con el ámbito territorial al que pertenece la empresa contratista principal, una agrupación de éstos en su segundo nivel puede ser atendiendo al contenido. En el terreno pragmático de una programación por fases, cuya referencia marco en los países integrados en la OTAN es el PAPS, éstas pueden servir para definir los diferentes contenidos. Si la división es demasiado pormenorizada, se pueden agrupar las fases en períodos y llegaremos a poder considerar los siguientes: *conceptual* (análisis de la misión o identificación de la deficiencia, evaluación de la necesidad de misión, previabilidad), *definición* (viabilidad, definición del proyecto), *desarrollo* (diseño y desarrollo), *producción y servicio* (adquisición, utilización operativa y su retirada).

Como el PAPS es una metodología que ayuda y enmarca el proceso de obtención, se podría aplicar a cualquier caso de adquisición de un bien o servicio, pero siempre que tenga una entidad económica o temporal adecuada. Con ello se pueden descartar para ese tratamiento por fases las investigaciones no destinadas al desarrollo de un producto y las adquisiciones de partes, componentes o prestaciones de servicios durante la vida operativa de un sistema: habría por tanto que buscar una agrupación o clasificación que también incluya este tipo de programas.

Esta breve introducción nos permite delimitar, por una parte, los ámbitos nacional y plurinacional y, por otra, las áreas y contenidos que requieren una actuación muy diferenciada: programas de investigación básica y obtención de tecnología (I+T), programas para desarrollo de sistemas y su producción para el servicio operativo (D+T), programas de adquisición de nuevos sistemas y programas para reposición o soporte logístico. Una breve

descripción de cada tipo y las responsabilidades o competencias que los rodea sigue a continuación.

1.3.1. *Programas nacionales*

Los programas de I+T (Investigación y Tecnología) nacionales surgen en dos frentes: Cuarteles Generales y DGAM. Su regulación viene fijada en la OM. 45/1985, de 29 de julio, con unas normas complementarias para su desarrollo acordadas entre EMAD y SEDEF. Básicamente el esquema de decisiones es el de la figura (1), con comisiones de seguimiento que una vez aprobados los programas y proyectos e iniciado el expediente controlan su marcha y los resultados alcanzados.

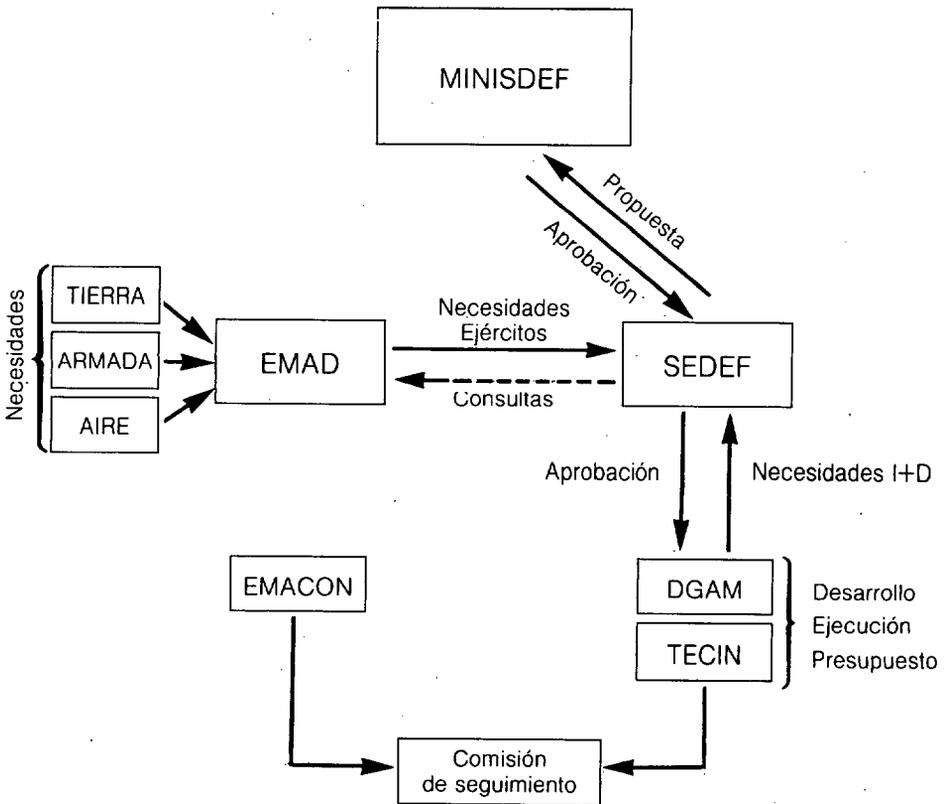


Figura 1.—Programas Nacionales de I+T.

La responsabilidad de elaborar y proponer planes de investigación sobre armamento y material es de la Subdirección General de Tecnología e Investigación de la DGAM: Los consiguientes recursos presupuestarios están consignados en la Ley de Presupuestos bajo la rúbrica «Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas», Programa 542C, con la calificación de inversiones y generalmente dentro del servicio DGAM. Supone en 1989, para programas nacionales y de cooperación, unos 13.000 millones de pesetas, aunque, agregados otros servicios, se puede alcanzar una cifra superior a los 40.000. Solamente contabilizados los I+T nacionales, son unos 70 programas y una inversión media de Defensa de unos 100 millones por cada uno, incluidos los programas después de analizados de tipo de desarrollo.

El objetivo de estos programas, teniendo en cuenta recursos disponibles y prioridades, es desarrollar investigaciones en material de defensa que supongan una continuidad en la obtención de equipos o sistemas utilizables por las Fuerzas Armadas, además de impulsar un ensanchamiento de la base tecnológica nacional.

Los programas de D+P (Desarrollo y Producción) y de adquisiciones reciben un tratamiento común, puesto que ambos tipos responden a una necesidad y llevan consigo un expediente y su correspondiente tramitación ya analizada en el punto 1.1.3. de este capítulo.

Si el programa tiene como objetivo alcanzar el desarrollo de un equipo o sistema, hasta la homologación del prototipo, las responsabilidades corresponden a la DGAM. Una vez decidida su adquisición, será el ejército correspondiente el que inicie la tramitación del expediente, con la intervención de otros organismos señalados en la Instrucción 45/1988 ya citada. Su adquisición presupuestaria sería al Programa 542C los de responsabilidad de la DGAM y al 213 «Potenciación y Modernización» los de los Cuarteles Generales.

Los programas de adquisición, aunque sean nacionales, deben incluir la negociación de compensaciones en el caso de que las partes o componentes a importar sean significativos. En este tipo de programas la responsabilidad de su ejecución corresponde a los Cuarteles Generales, con la participación de la DGAM en aquellas etapas que requieren un informe técnico-industrial o de compensaciones. En los presupuestos, estarán en el Programa 213 correspondiente cuando sea inversión y en 214 cuando se trate de apoyo logístico al material en servicio. En este grupo se pueden incluir, por su mismo tratamiento, los casos de adquisición de repuestos para el apoyo logístico, ya que son consecuencia de la compra del equipo principal y normalmente sin posibilidad de proveedores alternativos. Su cuantía puede

aconsejar igualmente la consideración de compensaciones, aunque serían más ventajosas unas previsiones para todo el ciclo de vida en el expediente originario por el que se adquirieron los equipos o sistemas.

1.3.2. Programas exteriores

En el caso de programas exteriores, únicamente son una realidad los de adquisiciones y que, generalmente, tendrán un tratamiento especial por su elevada incidencia económica y sus repercusiones políticas y sociales.

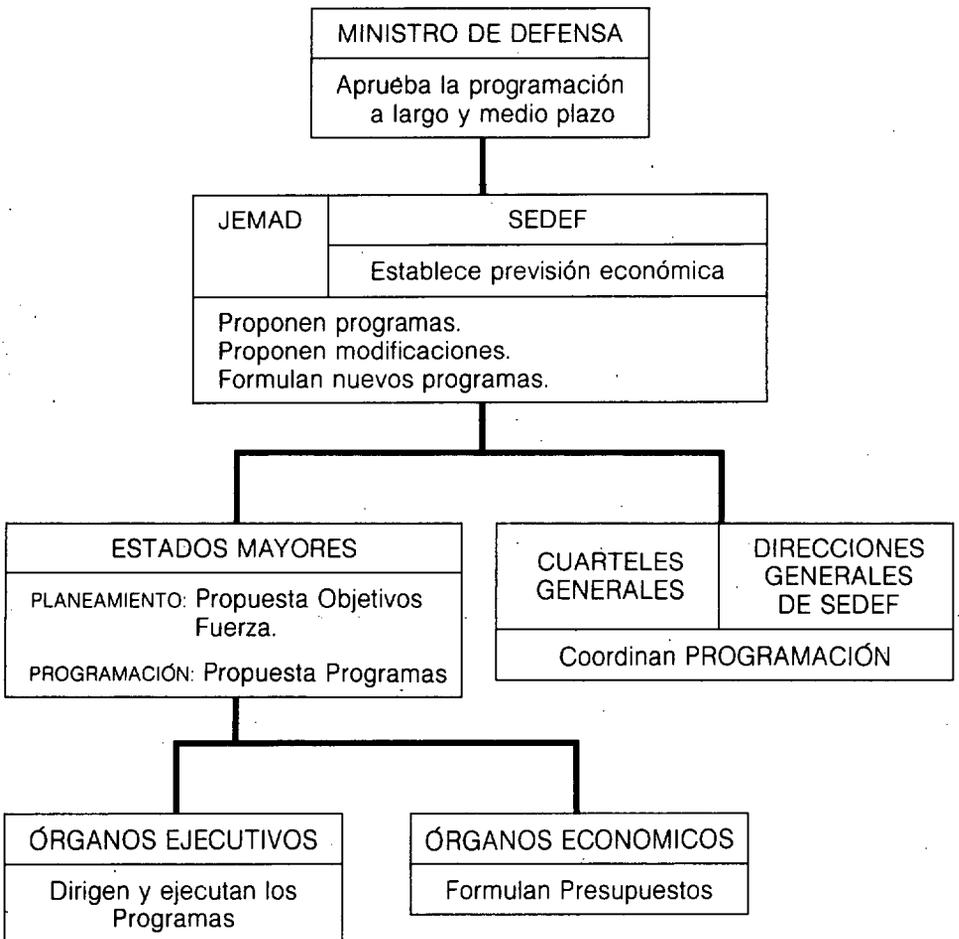


Figura 2.—Programas Exteriores de Adquisición.

Por un lado, se pretende que haya un elevado componente nacional, mediante la participación de empresas españolas como contratistas principales o subcontratistas de la extranjera, siempre dando por supuesto que no hay una nacional capaz de proceder al suministro.

Por otro lado, estos programas de adquisición en el exterior siempre exigen negociar compensaciones dentro de unas prioridades (ver figura 2). Las acciones son similares, se trate de nuevos sistemas, reposición de los existentes o compra de repuestos o componentes. La diferencia está en el valor de la adquisición y, por tanto, en un trato diferenciado, más exigente en el estudio de alternativas y soluciones favorables a la industria nacional, el caso de equipos que de repuestos. Las consideraciones sobre ciclo de vida del párrafo anterior son aquí prioritarias: toda adquisición en el exterior debe comportar un tratamiento de todas las necesidades que aparecerán a lo largo de la vida del sistema, negociando con las empresas suministradoras no sólo por la primera compra de sistemas y su equipo de apoyo, sino también por las previsiones para toda su vida operativa. La exigencia de acudir para el apoyo logístico al suministrador original es total, lo que suele provocar, a veces, un encarecimiento en los precios de componentes específicos.

Dentro de los programas de adquisición exterior, tienen una importancia grande los correspondientes a las ventas militares al extranjero por EE. UU., los conocidos como casos FMS (*Foreign Military Sales*). Unas veces son compras directas al Departamento de Defensa y otras, también con créditos FMS, a las empresas productoras del material. En el período 1975-1984, supusieron unos 4.000 millones de dólares según estadísticas americanas.

Todos los programas de adquisición exterior caen dentro del Programa 213 de cada Cuartel General.

1.3.3. *Programas de cooperación*

La cooperación multilateral, dejando a un lado procedimientos de fabricaciones bajo licencia y coproducciones que entrarían dentro del tipo anterior como adquisiciones exteriores de compensaciones, tiene su sentido cuando abarca todas las fases del programa. A pesar de esto, puede haber y así ocurre en la realidad, programas de tipo particular centrados sólo en algunas fases. Como más significativas, se pueden incluir tres tipos: Programas I+T, programas de D+P y programas de P+S (Producción+Sostenimiento).

El primer caso corresponde a la idea de incrementar la base tecnológica, no sólo con carácter general, sino también buscando soluciones a

problemas que se presentan en fases conceptuales del estudio de necesidades operativas, dentro de este campo de actividad se pueden incluir los programas de cooperación tecnológica del GEIP y los que surjan en un futuro muy próximo del Plan Tecnológico Europeo (EUCLID) con las áreas de potenciar según prioridades. Está en la línea de lo que dentro de la Comunidad Europea se conoce como proyectos competitivos: se obtiene tecnología, pero no productos comerciales, que corresponderán a una fase posterior. Este tipo de programa se engloba presupuestariamente en el 542C que corresponde a la DGAM.

El programa de D+P corresponde al típico proyecto de cooperación al que se aplica la metodología PAPS. Parte de una necesidad militar en dos o más países, con unos requisitos en prestaciones operativas, costes y plazo de tiempo que, en principio, parecen armonizables. Dentro de los tres foros en los que hoy España es parte, CNAD, GEIP y Acuerdos Bilaterales de Cooperación, primero se alcanza un objetivo común en cuanto a requisitos y después pasando por las correspondientes fases y negociados y aprobados sus MoUs, se procede básicamente al reparto de trabajos y de costes. En este caso no hay que olvidar que, en cuanto a decisión, cada fase está regulada por un acuerdo MoU específico y por tanto independiente de las demás, por lo que la seguridad de llegar a la producción estará condicionada al logro de unos resultados satisfactorios y unas previsiones favorables en las fases previas.

La responsabilidad de negociación y seguimiento de estos programas está centrada en un primer momento (período conceptual) en la representación en aquellos foros, con una participación activa en los Cuarteles Generales afectados. En el período de desarrollo será la responsabilidad de la Secretaría de Estado de la Defensa, pagándose las inversiones necesarias con cargo a los fondos de I+D que administra la DGAM y se incluye en el Programa presupuestario 542C. En la fase de producción son los Cuarteles Generales quienes correrán con su financiación como otro programa de adquisición. No existe por el momento una normativa que defina el proceso y las intervenciones de los diferentes organismos, aunque esté en marcha su obtención y aprobación.

Los programas de P+S por un lado se pueden encuadrar en los anteriores como una continuidad de los de desarrollo y, por otro, como casos especiales de una cooperación entre varios países para producir y sostener sistemas de una forma común, generalmente procedentes de desarrollos ya existentes en otros países, particularmente en EE.UU. Un caso podría haber sido el programa europeo de producción del MAVERICK, otro en un futuro la del AMRAM. En las partidas presupuestarias se incluyen

en los Programas 213 y 214, respectivamente, la producción y el sostenimiento.

1.3.4. Consideraciones del sistema vigente

En la actualidad no existe otra clasificación que la del presupuesto en razón a los programas allí recogidos, que para la temática de este trabajo serían:

- 213 — Potenciación y modernización.
- 214 — Apoyo logístico al material.
- 542 — Investigación.

Y se aplican a los diferentes servicios del Organismo Central y Cuarteles Generales.

Del presupuesto de 1989 se puede deducir el reparto aproximado del siguiente orden para los tres programas en función del ámbito en que éstos se desenvuelvan (en millones de pesetas):

<u>Programas</u>	<u>Nacional</u>	<u>Exterior</u>	<u>Cooperación</u>
213	100.125	66.153	---
214	126.047	9.950	---
542	8.450	---	31.500

La carencia de clasificación y la aplicación de unos procedimientos dispersos y no perfectamente definidos para la obtención, es una limitación para alcanzar no sólo los objetivos principales: satisfacer unas necesidades operativas en prestaciones y plazos de tiempo, potenciar la industria nacional, alcanzar una interdependencia con otros países afines, sino también para un conocimiento actualizado de la evolución de los recursos aplicados y de su incidencia sectorial por ejércitos e industria.

Si las normas de desarrollo de la Directiva de Programación tienen una aplicación casi exclusiva para el control económico y administrativo y si las normas para la actuación de los jefes de programas no han sido adecuadas para una gestión técnico-industrial, además de faltarle a la Directiva de Programación una actualización para tener en cuenta el vigente Sistema de Planeamiento, nos encontramos en una laguna que es preciso evitar si se quiere alcanzar un proceso que sea homologable al existente en otros países occidentales: a un planeamiento a largo plazo debe corresponder una programación de la obtención de equipos y sistemas (con una metodología o marco similar al PAPS y adaptada a nuestra propia organización) y un reparto de responsabilidades entre los diferentes



organismos que intervienen (función del tiempo de programa y por tanto de la fase de obtención y de su contenido). Todo para lograr una mayor y mejor participación industrial nacional e incrementar la eficacia mediante el empleo de órganos especializados.

TIPOS DE COMPENSACIONES	
A1	COMPENSACIONES INDUSTRIALES DIRECTAS (Programas Defensa).
A2	COMPENSACIONES INDUSTRIALES DIRECTAS (Programas extranjeros).
B	COMPENSACIONES INDUSTRIALES INDIRECTAS
C	COMPENSACIONES TECNOLOGICAS
D1	COMPENSACIONES ECONOMICAS
D2	COMPENSACIONES COMERCIALES

Figura 3. Clasificación de las compensaciones tecnológicas, industriales y económicas según prioridades que da el Ministerio de Defensa.

2. SISTEMÁTICA DE APOYO

2.1. En el exterior

2.1.1. Específica OTAN y GEIP

Cuando se puso en marcha la enmienda NUNN en 1985, este senador americano señaló que para aumentar la cooperación en la producción de armamento entre las naciones de la OTAN habría que recorrer un camino

largo y difícil. Se ha hecho camino, y existen numerosos programas plurinacionales OTAN con participación americana (un 28 % del importe total según la enmienda NUNN). Hay otros muchos exclusivamente europeos, pero el camino, tanto en un caso como en el otro, sigue siendo «largo y difícil».

Posiblemente, uno de los escollos, además de los operacionales, presupuestarios, o los derivados de reticencias varias, es el de la adaptación de una sistemática de gestión y apoyo a los programas de obtención, dentro del seno de la OTAN, al coexistir diversas concepciones nacionales que reducen la posibilidad de adoptar decisiones por unanimidad, como es preceptivo en la OTAN.

Las participaciones desiguales en el coste de un programa han creado problemas a la hora de aceptar condiciones operativas, así como en la capacidad de decisión en las múltiples que se deben tomar: *Sharing*, impuestos, compromisos para el futuro de fondos presupuestarios, etc., lo que se ha llamado en la introducción «problemas de escala».

Otras dificultades son consecuencia de aspectos comerciales, las exportaciones e importaciones y la balanza de pagos militar que cada país OTAN contempla. El deseo prioritario de equilibrarla, o incluso conseguir un superávit, induce a la aceptación de requisitos, exigencias y condiciones técnicas, que no solamente son los recomendados por la OTAN, o las Fuerzas Armadas del país, sino los de los posibles compradores.

En la gestión de los programas OTAN existen, asimismo, diferencias, según que la responsabilidad sea adjudicada a una agencia (NAMSA, NACISA, etc.), o que pueda llevar a la creación de nuevas agencias encargadas de programas que, por su cuantía o complejidad, despierten el interés de varias. Tal es el caso del llamado Sistema de Mando y Control Aéreo (ACCS) de 25.000 millones de dólares de presupuesto y 18 años de duración. Así las cosas, los defensores de un sistema centralizado por programas en el seno de la OTAN, y los de agencias especializadas existentes, han visto surgir una nueva Agencia de Sistema de Mando y Control Aéreo de la OTAN, que a su vez tiene sus defensores y, por lo dicho, sus peculiaridades operativas.

Es, por tanto, difícil resolver mediante soluciones únicas la gestión de programas, pues, en tales casos, una nueva agencia, sería quien redactase las especificaciones del sistema en el que se basará todo el proceso de apoyo al programa y, consiguientemente, su desarrollo, a través de los

numerosos contratistas que en él intervendrán, como de hecho ya ha ocurrido con el sistema AWACS.

2.1.1.1. GEIP

La existencia y potenciación del GEIP tiene como objetivo más ambicioso coordinar la política industrial europea hasta alcanzar la creación de un mercado común de material de defensa. Esto requiere la homogeneización previa de las sistemáticas de exigencias y requisitos en todas las áreas que venimos contemplando bajo el término genérico de apoyo a los programas. Con ello se llegará a la optimización de los procedimientos técnico-administrativos, aunque suponga, para las partes interesadas, alguna cesión de soberanía.

En la toma de decisiones comunes para el tema que nos ocupa, no aparecerán los problemas que plantearía el equipamiento nuclear —disponible sólo para algunos y no deseado para todos—, ya que la actuación preferente del GEIP está orientada hacia el ordenamiento convencional.

La política de obtención de equipamiento en los países de la OTAN de Europa y América, tiene divergencias, como consecuencia de las directrices europeas del GEIP que son sensiblemente distintas a las que utilizan EE. UU. y Canadá.

Por ello, no puede hablarse de una sistemática en materia de gestión y apoyo de los programas bajo el epígrafe OTAN, y no solamente por las discrepancias citadas, sino incluso por las que existen dentro de la propia Organización Atlántica.

2.1.1.2. ALGUNAS NACIONES DE LA OTAN

ITALIA

Italia cuenta con una importante y próspera industria de defensa que, además de abastecer las necesidades propias en un alto porcentaje, es el 4.º ó 5.º exportador del mundo de algunos productos originales y complejos de tipos seleccionados (helicópteros, buques de mediano tonelaje, etc.). El doble éxito es debido a la estudiada y favorable relación eficacia-coste de sus productos militares.

La industria militar italiana se ha ido reestructurando y concentrando en sintonía con las exigencias de sus FAS y, naturalmente, de sus clientes, que antes le compraban armamento ligero (que ahora adquieren en Asia), siguiendo fieles al de mayor contenido tecnológico. La temprana participación

en programas plurinacionales (1974), y la rápida asimilación de técnicas de gestión, financiación y apoyo de las mismas, configuran la solución italiana.

Determinadas modalidades presupuestarias desarrolladas por la nueva «Ley Especial de Defensa», en definitiva no dejan de ser una solución para, manteniendo los presupuestos de Defensa «oficiales» a niveles bastante bajos, conseguir adquisiciones indispensables con fuentes financieras distintas. Ello permite una planificación global y común de las necesidades de la defensa y, una sistemática de obtención común para los tres ejércitos a nivel nacional y para programas nacionales.

Otra cuestión es la adaptación de este procedimiento a programas plurinacionales con naciones OTAN a terceras, como es el caso de avión MX italiano-brasileño.

EE.UU.

El anterior secretario de Defensa, F. Carlucci, ya a mediados de 1988 inició movimientos para que el Pentágono desarrollase un lenguaje contractual que incluyese exigencias no contempladas anteriormente o no suficientemente aplicadas, que permitiesen una mejora en los resultados operacionales y en el coste del ciclo de vida de los sistemas que se adquirían, y que a la vez fuese estimulante para los contratistas.

Probablemente, las razones que movieron al DoD para reconsiderar toda su política de adquisiciones vendrían dadas por el fuerte recorte de las asignaciones presupuestarias para 1989 (33.000 millones de dólares), que les obligaba a mantener un nivel de seguridad con las nuevas disponibilidades. Por tanto, había que optimizar su aplicación, empezando por los procesos de obtención, de por sí complicados, y más aún cuando los sistemas a adquirir son complejos. Con estas medidas se esperaba reducir gastos de inversión y corrientes, minimizando la disminución del nivel de seguridad.

La industria americana era poco receptiva a las nuevas medidas en cuanto que, en su opinión, supondrían mayores costes, control mayor en sus procesos de diseño y producción, etc. Ante la irrenunciable postura del DoD que partía de las recomendaciones de la Comisión Packard en 1986, la industria fue aceptando las nuevas condiciones, frente a la posible exclusión de sus ofertas por selección natural, y la reducción de la demanda, tanto interior, por motivos presupuestarios, como la de los mercados externos, menos animados a «comprar americano», y más aún, en el futuro, con la limitación impuesta a las compensaciones. Existía también la apreciación, de algunos casos comprobada, de que sus costes podrían reducirse si sus

productos y servicios de aplicación militar fuesen producidos bajo las nuevas directrices y requisitos, ya que les permitía mejorar su competitividad, a través de una mejora continua en los procesos de creación de aquéllos.

La reorganización de su estructura de adquisiciones y la designación de una persona que se responsabilice de dicha función ha permitido introducir una nueva estructura que, al parecer, les funciona bien.

El DoD ha fijado «las 10 estrategias» para mejorar el proceso de adquisición de equipamiento militar, marcando tres prioridades: las personas, la disponibilidad y la adquisición eficaz. Entre sus objetivos relacionados con las dos últimas prioridades, el DoD ha ido tratando de mejorar y flexibilizar sus requisitos contractuales, haciendo hincapié en la calidad como factor discriminante en la selección de contratistas. Otro objetivo para mejorar la interacción entre diseñadores, fabricantes, lógicos y usuarios.

Para conseguir lo anterior, además de los cambios de organización y estructura en los equipos de adquisiciones, han introducido técnicas como la del TQC (*Total Quality Control*) y una nueva, conocida como *Could Cost*.

Esta técnica del «podría costar», o «coste posible», según otras interpretaciones, de la que se viene hablando en los últimos meses y posiblemente se hablará mucho más en los próximos, no es suficiente conocida por los autores de este trabajo. Parece ser un concepto que determina lo que podría costar un programa si tanto Defensa como el contratista, tras un análisis del proceso de obtención, eliminasen todos los trabajos que a pesar de poder ser requeridos por una o las dos partes, no impusiesen o aportasen valor añadido. Mejora los costes del ciclo de vida del sistema, la fiabilidad, la calidad, la disponibilidad y el precio de obtención. Se trata en definitiva de una herramienta que clarifica y ayuda a la toma de decisiones y que puede aplicarse en cualquier momento del proceso.

En cuanto a la gestión del programa, es decir, el apoyo a los programas, la normativa conduce a potenciar la figura del director del programa, tiende a agilizar la gestión, a hacerla muy profesional, quitando trabas a la función, llevándola a las buenas prácticas de las actividades comerciales civiles, tomando decisiones comerciales y sólidas para conseguir el objetivo de obtener productos y servicios con la calidad requerida, cuando se necesiten y a un precio razonable. Resumiendo, motivar el entusiasmo y el conocimiento del personal responsable en iniciativa y creatividad, trabajando dentro de la reglamentación legal, consiguiendo además hacer más fácil el trabajo de los contratistas que colaboran con Defensa.

Otro aspecto, fundamental, es el nuevo enfoque que el DoD está dando a las especificaciones de los sistemas a contratar. Lo llaman especificación «VIVA»; en ella los requisitos operacionales, etc., se encuentran en forma, adecuación y función. Incluyen una sistemática de realimentación que permite incorporar nuevos procesos o tecnologías o el ahora tan en boga JIT (justo a tiempo) entre fases que permite la renovación continua de diseños y producción. Esta sistemática de especificación «VIVA» no excluye las prácticas ya conocidas de revisión o actualización de un proyecto.

El DoD americano reconoce que la introducción de aquellas estrategias supone «cambios culturales», tanto para el personal propio como para el de los contratistas, que forman un círculo más o menos cerrado. Esos cambios llevan tiempo y modificaciones de mentalidad. A la vez que requieren difusión y cooperación, les preocupa la relativamente baja participación de la industria pequeña (a escala americana) en los programas militares. Están apoyando la presencia de nuevas empresas en un plantel de colaboradores hasta ahora indiferentes o poco conocedores del mercado militar. Con ello piensan, a la vez que aumentar la competitividad y los resultados de ella derivados, hacer más transparente y asequible la tecnología a nivel nacional, que se está produciendo como consecuencia de los grandes programas de Defensa.

Todo lo anterior lleva a pensar que el DoD de los EE.UU. para mantener su nivel de seguridad con menos recursos, tras analizar las fases del proceso de obtención de armamento ha considerado, que las mejoras introducidas en la gestión y apoyo de los programas le permitirá a corto plazo conseguir lo prometido.

GRAN BRETAÑA

El Ministerio de Defensa Británico (MoD) cuenta con un órgano central de obtención de sistemas de armas, el *Procurement Executive* del MoD (P. Ex). Este organismo recibe las exigencias operativas de los distintos ejércitos, el momento de la disponibilidad y cuanta información es requerida para planificar y establecer los planes de contratación.

Este organismo administra los 9.189 millones de libras que, según el «Libro Blanco», se destinan para adquisiciones durante 1989, en cinco grandes capítulos: soporte general, 14,3 %; investigación, 4,7 %; equipo aeronáutico, 33,1 %; equipo naval, 29,6 % y 18,3 % para el equipamiento terrestre. Con independencia de las asignaciones para investigación, en los restantes capítulos se reservan partidas para desarrollos específicos que van de un 7 % para la RAF hasta un 3,3 % en el Ejército de Tierra.

Esto supone, al igual que en otros países desarrollados, que el MoD británico es el mayor cliente individual de las empresas británicas; en el año 1986 mantuvo 250.000 empleos directos y unos 200.000 indirectos. Las ventas al exterior (exportaciones), supusieron además la utilización de otros 200.000 empleos. Todos, en general, de alta cualificación.

El *Procurement Executive* del DoD británico (P. Ex.), en materia de contratación de programas —apoyo y seguimiento—, cuenta con una estructura orgánica y una normativa que le permiten unos resultados satisfactorios. La filosofía de actuación se basa en criterios tales como hacer responsable al contratista de la realización eficaz y económica del contrato. Para ello, éste ha de ser conocedor de los requisitos y exigencias que establece el MoD, quien arbitra, a su vez, procedimientos y medios que le permitan comprobar la capacidad del contratista para desarrollar el programa y alcanzar un resultado satisfactorio según lo previsto.

La Dirección del (P. Ex.) forma parte del Consejo de Defensa, órgano superior que marca la política en materia de adquisiciones, y su director preside la Junta de Adquisiciones de la Defensa, configuración mixta que incluye a representantes de la industria (*Procurement Executive Management Board*), de la que emanan las directivas que van desde establecer estímulos a la industria para lograr una mayor responsabilidad en el área de los costes, calidad, competitividad a nivel nacional, etc., hasta la preparación de normativa, exigencias y requisitos contractuales. La composición de la junta permite establecer un diálogo entre las partes, objetivando y suprimiendo excesos, simplificando métodos e institucionalizando procedimientos de aplicación al apoyo a los programas.

La relación con la industria está perfectamente estructurada en lo relativo al apoyo de programas de adquisición, y las exigencias y procedimientos a incluir en las especificaciones relativas a suministros, control de costes, planificación, etc., que son discutidas en paneles mixtos entre representantes del MoD (el jefe de Adquisiciones de Defensa CDP) y de las industrias. Estos paneles suele estar presididos por personalidades de la industria; en esta forma se discuten y se acuerdan medidas realistas que permitan alcanzar el objetivo de coste/eficacia en el equipamiento de defensa.

Igualmente participan en el diálogo citado comités de entidades institucionales o privadas del mundo relacionado con la defensa, tales como los comités del *Staff Internacional* de la OTAN; ABCA, *Lloyd Register National Accreditation* (DTI) y el *British Standard Institute* (BSI), etc.

El MoD británico, considera que gran parte de la industria nacional es potencialmente de defensa. Por ello mantiene una sistemática de inventario y evolución permanente de los contratistas potenciales. Son unas 10.000 las empresas permanentemente evaluadas, distribuidas en unas 5.000 localizaciones y con un millón y medio de puesto de trabajo.

Estas evaluaciones (auditorías técnicas) abarcan todos los aspectos funcionales y, con preferencia, los relativos a los sistemas de calidad aplicables en todas las fases de un contrato o en la obtención de un producto concreto. Naturalmente, el empresario británico tiene interés en estar evaluado, haga o no trabajos para la defensa, pues una clasificación favorable repercute positivamente en la promoción de sus productos convencionales.

Las evaluaciones son periódicas, normalmente cada tres años, salvo que sea necesario anticiparlas porque:

- a) Exista la posibilidad de un contrato después de un intervalo sin trabajar para defensa.
- b) Cambie la dirección o existan indicios de funcionamiento no satisfactorio.
- c) Se trate de desarrollar un nuevo producto.

Todos los procedimientos para evaluar, planificar, establecer especificaciones, contratar, controlar calidad, costes y plazos de recepción, etc., han sido preparados por el (P. Ex.), con la colaboración de entidades privadas especializadas en base a la experiencia propia o adquirida. Son editados y promulgados por el (P. Ex.), unos para uso interno del DoD, y otros difundidos entre algunos contratistas y se recogen para cada disciplina, en manuales *Hand-books of Procedures*, que se actualizan permanentemente.

El personal del (P. Ex.) (en gran parte de origen civil), es de más de 4.000 personas entre plantilla y subcontratados, recibe una formación y actualización permanente, desarrolladas en centros privados concertados, lo que mejora su factor de conocimiento en toda clase de disciplinas, desde la gestión de dirección a las puramente técnicas.

La infraestructura del (P. Ex.), se compone de un centro de operaciones nacional *Royal Arsenal, Woolwich* y cuatro dependencias regionales *Boundaries*, responsables principalmente de las actividades de evaluación, seguimiento y control de programas y dimensiones en función de la demanda (número de empresas y volumen económico contratado).

2.2. En España

Como dice el apartado 1 de las «normas» para la actuación de los jefes de programa, de 9 de junio de 1987, «el sistema de programación vigente en el Ministerio de Defensa se encuentra regulado por la Directiva de Programación (28-10-85) y las normas de desarrollo de la Directiva de Programación (28-1-86)».

En la mencionada documentación, dentro del sistema de programación, se establece el programa, como el medio de consecución de los objetivos establecidos en el PEC en materia de obtención de armas, equipos, instalaciones, etc., y se concreta en sus diversas fases de investigación, desarrollo y producción.

Como es natural, al tratarse de normativa de uso nacional e interior del MINISDEF, se hace una distinción entre programas del «sistema de programación» y programas «presupuestarios», que figuran en la estructura presupuestaria. No hace distinción entre nacionales y plurinacionales.

El MINISDEF, por medio de la Directiva 01/78, estableció la técnica del Plan Programa Presupuesto (PPP) con el fin de adecuar las decisiones de orden económico, en función de las necesidades y de las disponibilidades de recursos previstas.

Con las ya mencionadas «Normas de Desarrollo de la Dirección de Programación», se pretende obtener una buena gestión de los recursos disponibles —siempre escasos— para un sistema de programación general. Estas normas parecen orientadas más a los aspectos económico-administrativos y presupuestarios que a los de gerencia, recogidos, de manera en cierto modo insuficiente, en las «normas para la actuación de los jefes de programas».

Si bien se trata de un documento inicial, acusa lagunas importantes, por lo que es necesario el establecimiento de una doctrina y el desarrollo de un sistema de programación para la obtención de sistemas.

2.2.1. Programas plurinacionales

En estos momentos, España se encuentra comprometida en unos veinte programas plurinacionales; unos tienen la caracterización de programas OTAN (EFA, NFR-90, etc.), otros del GEIP y algunos son bi- o tri-laterales (Buque de Apoyo Logístico, «Helios»); son los establecidos a nivel de Estado.

Las fases en que se encuentran también son diversas. Unos en la evaluación y los más avanzados en la de desarrollo, debido a que España no pudo participar en los que están ya en fases posteriores.

En la mayor parte de los programas plurinacionales, España participa con escasos porcentajes. Los órganos de gestión, tanto empresarialmente como a nivel oficial, están dominados por los que más aportan y más experiencia tienen. España, además de su escaso peso económico, presenta la limitación de la bisoñez en este tipo de trabajos. La sistemática de apoyo en los diversos programas, no es igual aunque tienda a ser homogénea. En general, en los grandes programas plurinacionales hay una forma de actuación común en la gestión, basada en la doctrina que va creándose dentro de la OTAN con aportaciones sucesivas, vía experiencia o procedentes de empresas.

En la ejecución, cada consorcio contratista formado al efecto, o empresa líder, impone su estilo, y no se debe olvidar que en este tipo de programas se llega a identificar el objetivo gubernamental con los de las grandes empresas nacionales implicadas en cada uno de los programas, dada su importancia económica, política y tecnológica.

Naturalmente, el cuerpo de doctrina citado recoge en su aplicación la naturaleza del programa, según se trate de un sistema de armas aéreo, naval o terrestre. Ello influye no solamente en las actuaciones de los órganos oficiales (*Project Management Office* —PMO— etc.) que controlan los programas, sino también en la de los contratistas.

Como ampliación a lo expuesto anteriormente del escaso porcentaje con que España participa en los programas plurinacionales, podemos añadir algunos casos de poca presencia de expertos españoles en los órganos de gestión y ejecución de los programas, que llega a estar, a veces, incluso por debajo de las cuotas que nos corresponderían debido a la limitación de recursos humanos adecuados.

Todo ello hace que, aparte de contemplar y acudir a los hitos previstos en el PAPS dentro del ámbito gubernamental, la participación y aportación española a la normativa, sistemática y ejecución de los programas, especialmente en las fases primeras, tales como viabilidad, diseño, etc., sea en general inferior a la que nos debería corresponder, y se limite a seguir las directrices que los órganos mixtos ejecutantes van marcando.

3. PROBLEMÁTICA

3.1. En la Administración

Los autores de este trabajo no han podido, hasta el momento, encontrar la suficiente información sobre los aspectos orgánicos, normativos y medios que se vienen utilizando en estos momentos en la Administración de Defensa (MINISDEF), en la temática del presente documento, aparte de la ya mencionada, que presenta un enfoque más de administración que de dirección gestora y de apoyo.

Por tanto, resulta difícil y hasta ingenuo el tratar de establecer la problemática existente en su totalidad. Lo que se expresa a continuación no pasa de ser una apreciación, posiblemente parcial, y que debería ser corroborada.

Partiendo del R. D. 1/87, por el que se determina la Estructura Orgánica del MINISDEF y del documento de «Normas de Desarrollo de la Directiva de Programación» y de las resoluciones que se han establecido para su desarrollo, según señala la disposición final, la Secretaría de Estado de la Defensa es, salvo casos excepcionales, el órgano responsable del desarrollo de los programas, al ser quien establece sus directivas, documentos que en principio contienen datos y directrices que han de influir en el desarrollo de los mismos y también incluye el procedimiento de designación del jefe de programa.

Las funciones a desarrollar en los programas de obtención son responsabilidad del Organismo de Contratación y presentan hoy una amplia problemática. La mera enumeración de las funciones a desarrollar tras los requerimientos operativos: la redacción de Memorias Técnicas Justificativas, Pliegos de Prescripciones con al inclusión de exigencias de normativa, la evaluación de los contratistas potenciales, la adjudicación, etc., pueden dar idea de la problemática existente para llegar a un óptimo resultado.

A esto se añaden los problemas relacionados con las fases de seguimiento de cada programa, y los específicos de programas internacionales, en aspectos tales como el «justo retorno», la cesión de tecnología, etc.

Resulta descompensada la relación entre la demanda en planes logísticos y los recursos humanos disponibles, lo que puede hacerse extensivo a la base documental y a los medios instrumentales. No se ha encontrado una regulación de apoyo (guías, normas, manuales) con suficiente enfoque técnico de gestión, que mejoraría la labor a realizar.

La escasez de recursos se refleja en la polifacética actividad de algunos jefes de programa, la inexistencia práctica de oficinas de apoyo, sin medios de transporte o proceso, además de una difícil relación con los órganos que le deben apoyar e, incluso, con los propios contratistas a los cuales debe pedir ayuda para el desarrollo de las misiones.

3.2. En las industrias

La problemática actual de las empresas españolas que colaboran con Defensa es amplia. No viene al caso la puramente interior, en relación con sus problemas financieros, estructurales, de competitividad, insuficiente actividad en I+D, etc., por lo que se recoge, y sólo en parte, la problemática que se les presenta en sus relaciones con el MINISDEF en materia contractual.

Un primer tema es la desinformación que existe en el empresario español, en relación con las necesidades de Defensa. Se puede decir que casi la totalidad de las empresas españolas (bienes y servicios) viven de espaldas a Defensa. Sus relaciones, cuando las hay, con la Administración, en materia contractual, se orientan hacia otros órganos que consideran de gran capacidad compradora (Transportes y Comunicaciones, MOPU, etc.). Al MINISDEF, —si bien en algún caso conocen su potencial como cliente, y el interés tecnológico y hasta de prestigio comercial que contratar con Defensa supone—, intentan rara vez aproximarse, o lo descartan de antemano. Por ello, no figura en los diversos registros existentes y no cuentan con clasificación de seguridad preceptivas, ni someten a evaluación sus sistemas de calidad y restantes capacidades tecnológicas, financieras, etc. En definitiva, en Defensa, con sus importantes cifras de inversión anual, no se cuenta sino con un reducido número de empresas, de las que unas pocas hacen funciones de sistemistas y posibles contratistas principales. La desinformación existe en ambas partes.

Las empresas que actúan en Defensa, o pretenden hacerlo, se encuentran con dificultades en la participación por diferentes causas, que van desde la inexperiencia y el desconocimiento del medio y la sistemática de contratación, a la diferencia de posibilidades de acceso a la información.

La información es un problema fundamental. Los medios de comunicación hablan con frecuencia de cifras millonarias en inversiones de Defensa. No se da, en general, detalle del cúmulo de bienes y servicios que un sistema de armas lleva consigo, en el que podrían participar muchas empresas, solas o consorciadas, lo que ayudaría a que aumentase la auténtica participación nacional en los programas. Resulta escasamente conocido

todo lo relacionado con los retornos derivados de los programas plurinacionales y de los pasos a dar para los acuerdos internacionales en el campo empresarial internacional (consorcios) para, en lo posible, cumplirlos.

En el orden operativo, pocas empresas tienen adecuación para llegar a los pliegos de condiciones de los concursos restringidos que en general se utilizan para este tipo de adquisiciones. Los pliegos de condiciones técnicas, dependiendo del órgano creador y objeto del mismo, son difíciles de interpretar y cumplir a causa de su contenido y descripción, requisitos y exigencias, incluidas especialmente técnicas (Calidad, ALI, etc.), que suponen retrasos, incumplimientos, excesos de costes y que, en definitiva, repercuten en los resultados económicos del contrato.

La documentación técnica y normativa aplicable no suele ser suficiente y crea problemas de criterios en el desarrollo y recepción, modificaciones intermedias, incidencias, no conformidades, etc., no suficientemente documentadas. Para las empresas, además de las dificultades reflejadas, son motivo de preocupación los relativos a los aspectos tales como los cobros, las revisiones y la financiación.

4. CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El objetivo de optimizar la utilización de los recursos —escasos— de que Defensa dispone para su equipamiento (bienes y servicios) en términos de disponibilidad y operatividad, es común y permanente de todas las naciones. Unas lo consiguen mejor que otras, dependiendo del sistema que utilicen.

4.1. Los sistemas de mayor éxito se basan en:

- 1) Una dirección centralizada con acciones descentralizadas pero coordinadas.
- 2) El establecimiento de lo que se puede obtener, definiéndolo exhaustivamente y cómo (exigencias y requisitos).
- 3) Sistematizar, controlar y seguir integralmente la obtención en todo su desarrollo.
- 4) Dotarse de los recursos y medios (capital y trabajo) cualitativa y cuantitativamente dimensionados, para desarrollar las funciones expresadas.

El sistema de dirección centralizada está funcionando con muy buenos resultados en Francia, U.K., etc. En EE.UU. se ha nombrado un subsecretario de Defensa para adquisiciones, R. Godwin, que ha solicitado se establezca una agencia para adquisiciones con sistema único y un cuerpo profesional en

obtención (propuesta de Acta C. Republicana Bilbray, Hertel; trabajo senador Roth Jr.).

La dirección centralizada lleva consigo un sistema único para el conjunto de armas y cuerpos, con un cuerpo de doctrina ampliamente desarrollado y debidamente promulgado y difundido, de normativa, guías, etc., que recoge toda la casuística de la obtención bajo el punto de vista del usuario (Defensa) y del suministrador.

Sistemáticas de planeamiento en los diversos pasos de cada programa basados en las experiencias contractuales previamente pactadas con los posibles contratistas, en materia de calidad, costes y plazos.

Sistemáticas de realimentación de incidencias durante el período operativo desde el usuario (FAS) hacia los órganos de obtención, para incorporar en nuevas licitaciones.

Promoción de la participación industrial nacional. Adquisición y cesiones de tecnología. Control de los retornos derivados de los programas internacionales.

Los recursos humanos técnicos, mixtos militares y civiles, deben formar un núcleo básico, «cuerpo de obtención profesional». En circunstancias puntuales pueden reforzarse los recursos utilizando entidades privadas especializadas.

4.2. Conclusiones

4.2.1. Respecto a España

La primera conclusión es la complejidad y lentitud del procedimiento administrativo unido a una carencia de unificación en el lenguaje y en la clasificación y ordenación de los bienes que se adquieren.

Asimismo, los procedimientos de obtención y las responsabilidades de los diferentes organismos que intervienen no están definidos con la claridad y precisión que requieren proyectos complejos como los que en estos momentos está comprometida España.

Se aprecia una falta de doctrina y sistemática de gestión de programas ya que, además, las normas de desarrollo de directiva de programación están orientadas a los aspectos económico-administrativos de los programas y no a su dirección y gestión.

En los países que se han considerado, la sistemática de gestión está mucho más desarrollada, si bien no hay solución única, ya que depende de

la agencia que intervenga. En Italia existe una sistemática y planificación global y común para toda la Defensa. Las exportaciones y colaboraciones con países fuera de la OTAN tienen tratamiento especial.

En EE.UU. se intenta aliviar la complicada y lenta burocracia por medio de una mejor interacción entre fabricantes, logísticos y usuarios y pretenden mejorar los costes y los requisitos contractuales, especialmente de calidad, así como reducir la duración del proceso de adquisición y profesionalizarlo. En resumen, se intenta eliminar trabajos que, prácticamente, son superfluos, restan operatividad y retrasan el programa; todo ello se espera conseguir con las técnicas recientes del *could cost* del TQC, etc., que tiene además como fin ayudar a la toma de decisiones y mejorar prestaciones.

En el Reino Unido, el *Procurement Executive* se apoya en la Junta de Adquisiciones de Defensa que es mixta con representantes de la industria.

Tienen un buen sistema de información y evaluación de las industrias y las relaciones con ellas, bien estructuradas, así como la gestión y el apoyo a los programas y a los equipos responsables de ellos.

Ya se han comentado las principales peculiaridades de la situación actual y hay que resaltar el escaso porcentaje de participación española en los programas plurinacionales.

Es necesario destacar la grave descompensación existente entre la oferta y la demanda de recursos humanos cualificados, la escasez de infraestructura adecuada y la carencia de regulaciones de ayuda a las adquisiciones orientadas hacia los métodos de gestión de apoyo a programas.

Respecto a la situación de las industrias, el principal defecto es la desinformación recíproca entre la industria y defensa. Una de las causas de ello es la dificultad con que, en general, se encuentra la industria para conocer la sistemática y los procedimientos, así como el acceso a toda la información que precisan para formar parte de un programa. Existe falta de transparencia en relación con la información suficiente para promover inquietudes de participación en programas. En este sentido, es fundamental un trato igualatorio a todas las empresas nacionales con independencia del origen de su capital. Acentúa esta mala situación la escasez de normativas claras, precisas y únicas, lo que produce frecuentes ambigüedades y problemas de interpretación que acaban resolviéndose para cada programa con criterios personales. Desde el punto de vista económico, los sistemas de pago y revisiones de precios suele producir problemas financieros en la

industria. Situación que se agrava ante la incertidumbre, siempre presente, de una continuidad en el trabajo, que, a veces, y sólo en materia de seguridad, exige cuantiosas inversiones.

4.3. **Recomendaciones**

- Revisar y reformar los trámites burocráticos y procedimientos administrativos para conseguir que se pueda cumplir lo marcado en la Instrucción 45/88, de 8 de junio de 1988, en cuanto a que la contratación se realice dentro del primer semestre.
- Procurar que las descripciones de los programas y su contenido tengan iguales conceptos y léxico en todos los organismos (Cuarteles Generales, Defensa, presupuestos generales).
- Definir y concretar procedimientos para la obtención del material.
- Realizar una clasificación más detallada, definida y asequible que la de los Presupuestos Generales del Estado actualmente existente.
- Elaboración de doctrina y normas de desarrollo de la directiva de programación, orientadas hacia la gestión de apoyo a programas.
- Definir y delimitar más precisa y detalladamente que en la actualidad, las responsabilidades de los diferentes organismos que intervienen en el proceso.
- Organizar una verdadera sistemática de gestión de programas para optimizar la relación coste/eficacia.
- Promocionar e impulsar la participación de la Industria en los programas.
- Utilizar, cuando sea necesario, medios, recursos, etc., de empresas especializadas en las disciplinas de apoyo a la gestión de programas.