



DOCUMENTO DE TRABAJO 07/2015

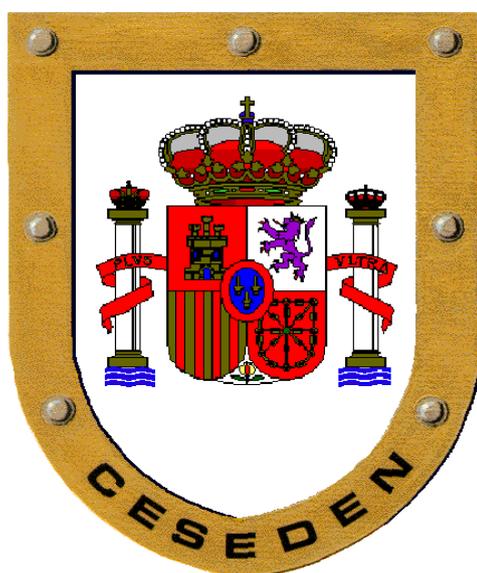
PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:

CESEDEN

**LA AGENCIA CENTRAL DE
ADQUISICIONES: ¿UNA ALTERNATIVA
VIABLE?**

LA AGENCIA CENTRAL DE ADQUISICIONES: ¿UNA ALTERNATIVA VIABLE?



Mayo 2015

***CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)***

ÍNDICE

I	OBJETO Y ALCANCE	5
II	ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	5
III	CONSIDERACIONES GENERALES	5
IV	INTRODUCCIÓN	6
V	ANÁLISIS DE SITUACIÓN ACTUAL	11
	V.1 Iniciativa CORA	12
	V.2 Proyecto PMC	13
	V.3 Agencias de Defensa en otros países	14
VI	FORMA JURÍDICA DE LA AGENCIA	15
	VI.1 Organismo Autónomo	15
	VI.2 Entidad Pública Empresarial (EPE)	15
	VI.3 Sociedad mercantil pública estatal	16
	VI.4 Agencia estatal	17
	VI.5 Dirección general	17
VII	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17
VIII	BIBLIOGRAFÍA	19
	ANEXO A RESUMEN DE LAS PROPUESTAS RECOGIDAS POR CORA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE SERVICIOS Y MEDIOS COMUNES	21
	ANEXO B BIENES Y SERVICIOS DECLARADOS DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN	25
	ANEXO C ESTUDIO DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE LA FUNCIÓN DE COMPRAS EN OTROS MINISTERIOS DE DEFENSA	27
	COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	41

I. OBJETO Y ALCANCE

El presente trabajo tiene como objeto estudiar la viabilidad de implementar una agencia central de adquisiciones en el Ministerio de Defensa de España (MDE).

II. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Este documento se estructura en seis bloques o secciones principales.

En el primer bloque se presentarán las **consideraciones generales** que se han tenido en cuenta para realizar el trabajo. Estos contenidos se desarrollan en el Apartado III.

En el segundo bloque se presentan una **introducción** que pretende resumir los aspectos más interesantes a contemplar en el estudio (Apartado IV).

En el tercer bloque, se analiza la **situación actual en relación a la centralización de la contratación** tanto en el MDE como en la Administración General del Estado (AGE) así como un estudio de las diferentes agencias de adquisiciones en otros países (Apartado V).

En el cuarto bloque se **analiza las posibles formas jurídicas** que pudieran dar cobertura a la Agencia (Apartado VI).

En el sexto y último bloque de contenido, se presentan las **conclusiones** alcanzadas por los autores así como sus **recomendaciones** (Apartado VII).

Finalmente se incluye la bibliografía consultada para la elaboración de este documento (Apartado VIII).

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Este trabajo se realiza bajo los siguientes condicionantes o consideraciones:

- Se trata de un trabajo académico enmarcado dentro del Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero, en su decimoprimer edición.
- Su elaboración se realiza durante la fase presencial del mencionado curso durante el mes de mayo del año 2015.

- La estimación de horas dedicadas al trabajo es de 30 horas, incluyendo en las mismas, las tareas de búsqueda de información, estructuración del estudio, trabajo de campo y, finalmente, redacción del presente documento final.
- Su alcance se limita al análisis y evaluación de información de carácter público y accesible, por lo que el documento no tiene consideración ni clasificación de seguridad alguna.
- Su redacción pretende ser clara, sencilla y concreta, sin perder el rigor en su contenido, ajustándose a las instrucciones e indicaciones facilitadas por la dirección del curso.
- El trabajo se realiza exclusivamente por los miembros del grupo de trabajo compuesto, es decir, los autores lo desarrollan sin contar con la contribución o colaboración activa de los agentes principalmente interesados en la hipotética creación de una central de adquisiciones.

IV. INTRODUCCIÓN

La necesidad de crear *“un organismo único y especializado que centralizara las adquisiciones de Defensa para optimizar los recursos y las herramientas competenciales asignados a la política de armamento y material”* ya fue planteada por el anterior Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), el señor D. Constantino Méndez Martínez, que los consideraba dispersos entre *“demasiados agentes”*.

La medida fue propuesta en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso en Septiembre de 2011 para informar sobre la situación financiera de los principales programas de modernización de las Fuerzas Armadas, por considerar el actual sistema *“insostenible e inadecuado”* y necesitado de una reformulación de sus aspectos financieros, organizativos y de planeamiento. Para el entonces SEDEF este organismo era la única alternativa posible de gestión ante los fallos sistemáticos identificados en el modelo existente y los requisitos necesarios para gestionar con eficiencia los programas, dada su elevada complejidad.

Esta dispersión y falta de especialización en la organización que llevaba a cabo las adquisiciones de armamento y material en el MDE, puesta de manifiesto principalmente en los Programas Especiales de Armamento, no era la línea seguida por otros países de nuestro entorno, lo que unido a la escasez de recursos con motivo de la crisis económica provocó la revisión de una serie de aspectos esenciales de los procesos de adquisición como fueron la reducción/concentración de los órganos de contratación, la revisión del proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales, y la actualización de la normativa de obtención.

Diversas noticias en prensa, citando fuentes del MDE, anunciaban que el tipo de organismo público elegido, único y especializado, para centralizar las adquisiciones sería posiblemente una Agencia Estatal. En julio de 2006, con la oposición del Partido Popular, se había aprobado la *Ley 28/2006, de 18 julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos*, que creaba este nuevo tipo de organismo público modificando el artículo 43 de la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

La exposición de motivos de la ley 28/2006 justifica la necesidad y oportunidad de las Agencias Estatales indicando que “*la adecuada y eficaz prestación de aquellos servicios públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, requiere un nuevo enfoque organizativo y funcional de los organismos públicos que tienen encomendados estos servicios*”. Cita asimismo un nuevo marco de responsabilidad de los gestores frente a los ciudadanos, que habrán de cumplir unos objetivos concretos fijados previamente y evaluables, indicando que “*las rigideces que presentan los actuales modelos de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos, dificultan en gran medida la consecución de los objetivos antes indicados*”. Achaca a las soluciones estructurales buscadas para intentar solventar los problemas de gestión (presupuestaria, económico-financiera, personal, etc.) la proliferación de entes con un régimen jurídico singular, básicamente de derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.

Se crean por tanto las Agencias Estales con la idea de incorporar a la AGE una fórmula organizativa general dotada de un mayor nivel de autonomía y flexibilidad en su gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de rendición de cuentas y revisión de resultados, con unos objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación de los servicios. La Agencia se configura por tanto como una organización dotada de una capacidad de decisión sobre los recursos asignados y de un nivel de autonomía en su funcionamiento, al ser éstas premisas necesarias para que se le pueda exigir una responsabilidad efectiva en el cumplimiento de los objetivos encomendados por la propia Administración, que habrá de establecer el marco de evaluación y de control de los mismos mediante los oportunos indicadores.

La Agencia Estatal, que contará con un presupuesto de carácter limitativo por su importe global y estimativo en la distribución interna de sus créditos, será a partir de esta ley el tipo de organismo público que se cree con carácter general en la AGE para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional, siendo su Estatuto y el Contrato Plurianual de Gestión sus instrumentos básicos de configuración.

Tras el cambio de Gobierno, se mantiene la idea de unificar el proceso de adquisición de programas de obtención, y el nuevo Secretario de Estado, D. Pedro Argüelles Salaverría al presentar en mayo de 2013 en el Congreso su propuesta para reconducir estos programas señaló que se estaba trabajando en la mejora del modelo de gestión y control con el fin de ganar en eficiencia y eficacia, y que para ello las Oficinas

de Programas de Obtención, Modernización y Sostenimiento común se integrarían en la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) que englobaría así la contratación, el control, la inspección de calidad, el control económico-financiero y los acuerdos de cooperación industrial, dotándolos así de una mayor visibilidad económica y técnica. Se trataba de un cambio cualitativo que marcaba la dirección a seguir en los próximos años y que se completaría con otra reestructuración que afectaría a Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Contratación (PMC) en la Subdirección General de Contratación, buscando unificar criterios y reducir órganos de contratación.

Pero la idea de que el nuevo organismo deba ser una Agencia Estatal de las creadas con la Ley 28/2006 no parece ya tan clara en 2014, y se habla por ejemplo de una Dirección o Subdirección General de Adquisiciones en el ámbito de la Secretaría de Estado de Defensa con un funcionamiento similar a la Dirección General de Armamento (DGA) existente en Francia.

Durante la jornada celebrada en Madrid sobre *“La industria de Defensa y su repercusión para España tras el Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre”*, organizada por el Club Diálogos para la Democracia, el SEDEF anunció la aprobación de un Real Decreto que convertiría la DGAM en el embrión de la agencia única de adquisiciones para los programas de armamento y material englobando su contratación, el control, la inspección de calidad, el control económico-financiero y los acuerdos de cooperación industrial. Se conseguía así un mayor margen de maniobra de cara al nuevo escenario propuesto por el Consejo de Europa, en el que habrán de combinarse las prioridades internacionales de España, las necesidades militares operativas y las posibilidades de una industria nacional que habrá de acomodarse a la demanda existente y potenciar su capacidad tecnológica y competitividad para salvaguardar nuestras capacidades industriales esenciales.

El proceso para concentrar todas las compras en un mismo organismo se reconoce un proceso largo que durará varios años, y que requerirá un desarrollo prudente que evite desórdenes administrativos. Diversas normas desde la Secretaría de Estado de Defensa venían allanando el camino en el proceso de concentración y control puesto en marcha por el Gobierno socialista pero que ha tenido su continuidad con el Partido Popular. Por citar las más importantes:

- Instrucción 5/2008 “Sostenimiento del Armamento y Material”.
- Instrucción 8/2009 “Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del MDE”.
- Instrucción 5/2010 “Plan General para la Organización de la Contratación y sus Procedimientos en el MDE”.
- Instrucción 2/2011 “Planeamiento de los recursos materiales y financieros”.
- Instrucción 67/2011 “Obtención de los Recursos Materiales”.

- Instrucción 54/2012 “Plan Anual de Contratación del MDE”.
- Instrucción 72/2012 “Obtención del Armamento y Material y la gestión de sus programas”.

Finalmente, en lo que podemos calificar como el “*core bussines*” del MDE, se publicó el Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 454/2012 que desarrolla la estructura orgánica básica del MDE donde se acomete finalmente, entre otras cuestiones, la ya tan anunciada reforma de la DGAM ampliando sus cometidos y creando la Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material cuya función será “*realizar la administración y gestión económica y contractual de los programas de investigación y desarrollo, así como de programas de obtención, de modernización y de sostenimiento común, no incluidos en la contratación centralizada, de sistemas de armas y equipos de defensa, así como la gestión, negociación y administración de los contratos que pudieran derivarse del apoyo a la internacionalización de la industria española de defensa y la exportación asociada de material de defensa*”. La DIGENECO ejercería, en virtud de este mismo Real Decreto, la dirección financiera de los programas presupuestarios, así como el planificar, dirigir y controlar en el ámbito del departamento la contratación y sus estrategias.

En definitiva, lo que se hace es dar cumplimiento a una de las directrices recogidas en la Directiva de Defensa Nacional dictada por el Gobierno en 2012 que exigía el replanteamiento del diseño existente de las estructuras de las Fuerzas Armadas, adaptándolas, junto con sus procedimientos, de forma que se incremente la eficacia tanto en la gestión, como en obtención y empleo de los recursos, promoviendo la concordancia de los recursos financieros a disposición de la Defensa con los requerimientos del escenario estratégico y sus consiguientes necesidades. La subsiguiente Directiva de Política de Defensa, firmada en octubre de 2012 por el Ministro de Defensa, establecía entre sus fines la simplificación de la organización de las Fuerzas Armadas y la racionalización de las estructuras orgánicas del Departamento en el que se integran.

Se tiene tanto clara la idea, con independencia del signo político del Gobierno, de que es preciso unificar las adquisiciones y reducir las estructuras existentes, a la vez que se debe reforzar el control y ganar margen de maniobra o flexibilidad, y más aún en el caso particular de un sector tan complicado y estratégico como el de la industria de Defensa. Pero, ¿qué ha podido pasar para que la opción o modelo elegido por el Gobierno actual no sea el de una Agencia Estatal? La respuesta la podemos encontrar en el texto del Anteproyecto de la nueva Ley de Régimen jurídico del Sector Público, en trámite bastante avanzado, que impulsa el Partido Popular y, que siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), pretende reformar el ordenamiento jurídico administrativo por razones de coherencia normativa y política legislativa, pero también con el ánimo de evitar la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes asegurando, por otro lado, la eficacia y eficiencia de los entes públicos ejerciendo sobre los mismos una supervisión continua.

Concretamente, en el ámbito de la Administración institucional, la nueva Ley culminará algunas de las conclusiones del Informe CORA reordenando los tipos de entes y organismos públicos dependientes del Estado que recoge la Ley 6/1997, ley que si bien constituye el marco general en cuanto a su regulación jurídica, a su vez ha permitido el que gran número de estos entes cuenten con previsiones legales propias a través de sus leyes de creación relegando a la Ley 6/1997 a la categoría de norma supletoria en muchos casos. El efecto “centralizador” que supuso la Ley 6/1997 se fue difuminando con la aprobación de leyes como la Ley 50/2002 de Fundaciones o la propia Ley 28/2006 a la que se opuso el Partido Popular.

En lo que respecta a la conocida como Ley de Agencia Estatales, directamente contempla su derogación al reconocer que la Agencia, como nuevo modelo de ente público nació ya con una eficacia limitada como era el autorizar al Gobierno para transformar en Agencia los Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se ajustasen a su naturaleza, con lo se reconocía la existencia de entidades que, por no cumplir este requisito, no precisarían tal transformación, permaneciendo en su condición de Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales e entes con estatuto especial, y sin embargo, la disposición adicional séptima, ordenaba atribuir el estatuto a todos los organismos de futura creación “con carácter general”.

La ausencia de un verdadero control externo a la Agencia, que permitiera juzgar si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos perseguidos con su creación y que propusiera alternativas en caso de que no sea así era otra de las carencias achacadas a la ley y, finalmente, las medidas de control del gasto público han neutralizado, por otro lado, la pretensión de dotar a estos organismos de una mayor autonomía financiera. Finalmente, de las 12 Agencias que contaban con autorización para ser creadas sólo lo fueron 7, y todas deberán transformarse en Organismos Autónomos en un plazo de tres años desde que se apruebe la nueva Ley de Régimen Jurídico.

Con la nueva ley los organismos y entidades del sector público estatal que se creen bajo un control más estricto, quedarán reducidos a los siguientes tipos: organismos públicos (que incluyen a los organismos autónomos, a las autoridades administrativas independientes y a las entidades públicas empresariales), sociedades mercantiles públicas, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica. Por tanto, en cuanto a la política de adquisiciones de armamento y material específico del MDE, las opciones orgánicas entre las que elegir parecen reducirse, bien al reforzamiento de los órganos superiores y directivos de la organización central (véase DGAM, DIGENECO o SEDEF), -que a la vista de los acontecimientos parece ser la opción elegida-, o bien, a la creación de un nuevo Organismo Público.

Habrà que esperar al texto definitivo de la nueva Ley de Régimen Jurídico que finalmente sea aprobado para valorar las ventajas que una u otra opción pueda suponer considerando el régimen jurídico, de personal y contratación, económico-financiero y patrimonial, presupuestario, contable y de control.

Se intuye ya, cuál será la estructura orgánica elegida para afrontar las adquisiciones de armamento y material propio de las Fuerzas Armadas, y se pone de manifiesto que se han reforzado y mejorado los procedimientos de control, pero quedaría por resolver cómo se dota a este órgano de las herramientas adecuadas para que su gestión sea lo más eficaz y eficiente posible, considerando la dificultad que supone el planeamiento, adquisición y financiación de las capacidades militares.

Una de las causas por las que se propone la creación de una Central de Adquisiciones es para buscar la necesaria flexibilidad, agilidad o estabilidad desde el punto de vista presupuestario, pero esta cuestión ya fue resuelta en nuestro país hace años sin necesidad de crear un nuevo organismo, sino a través de instrumentos legales como la Ley 44/1982, de 7 de julio, de Dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento, prorrogada por las leyes 6/1987 y 9/1990.

Todas ellas se habían mostrado como un instrumento normativo eficaz al garantizar, con precisión adecuada, el marco económico-financiero para la continuación del proceso de potenciación, modernización y sostenimiento de las Fuerzas Armadas iniciado en su día, en consonancia con las posibilidades económicas de nuestro país, y proporcionaron el marco de estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo deseable, contando con la flexibilidad necesaria que exige este tipo de adquisiciones.

Otros países de nuestro entorno (como Francia) disponen de instrumentos legales similares que “aclaran” el horizonte tanto al comprador como a la industria, y por tanto no sería algo novedoso el recurrir de nuevo a este recurso para el caso particular de este tipo de adquisiciones.

Estas leyes deberían ser aprobadas con un amplio consenso, mediante un acuerdo de Estado entre los principales actores políticos, para no quedar sujetas a los cambios políticos (como sucederá con la Ley 28/2006), y tener un contenido más amplio y detallado que las citadas leyes de dotaciones.

V. ANÁLISIS DE SITUACIÓN ACTUAL

En este apartado se analiza las diferentes iniciativas de centralización que están desarrollándose en el ámbito de la AGE así como el proyecto específico de centralización de la contratación del MDE.

V.I. Iniciativa CORA

En el seno de la CORA¹ se analizaron e identificaron aquellas actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, podían desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así, en mayor medida, los medios públicos, y se consideró prioritario impulsar y extender los sistemas de compras centralizadas para el aprovisionamiento del sector público que permitan mejorar los procesos de contratación, racionalizar su gestión y, en última instancia, obtener ahorros.

El Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de Medidas Urgentes contra la Morosidad de las Administraciones Públicas y de Apoyo a Entidades Locales con Problemas Financieros, modificó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) estableciendo un nuevo régimen de competencias para la contratación centralizada, y para poder acometer esa labor de forma eficaz, decidida y generalizada, se reforzó la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, creándose la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) por Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, cuya misión fundamental será el impulso, la gestión y el seguimiento de la contratación centralizada en el ámbito del Sector Público Estatal, reforma que en ocasiones requerirá la centralización de los créditos de los expedientes que sean objeto de contratación centralizada. La citada DGRCC, especializada en materia de contratación centralizada, sustituye a la Dirección General del Patrimonio del Estado y a la Subdirección General de Compras y a la misma, como órgano colegiado, queda adscrita la Junta de Contratación Centralizada.

Tras la creación de la DGRCC como central de contratación única en el ámbito de la AGE, y siguiendo también las recomendaciones del Informe CORA, diversas Órdenes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas han declarado de contratación centralizada² a nuevos bienes y servicios (está abierta la puerta a la centralización de otros bienes y servicios e incluso contratos de obra), ampliando así los previamente contemplados en la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril.

Se aprecia también, que en lo que se refiere a bienes y servicios comunes, la estructura orgánica elegida ha sido la de reforzamiento de los órganos superiores y directivos de la organización central renunciando a la opción de la creación de un nuevo organismo o ente público.

1 En el ANEXO A se presenta un resumen de las propuestas incluidas en el informe CORA, en concreto, en el ámbito de la subcomisión de “gestión de servicios y medios comunes”.

2 Ver ANEXO B en el que se incluyen los bienes y servicios que han sido declarados de contratación centralizada.

V.2. Proyecto PMC

La mejora de la eficiencia y la eficacia de los contratos, la agilidad en la tramitación de los procedimientos de contratación, la reducción de los costes sin menoscabo de los niveles de calidad, la búsqueda de la transparencia y la potenciación de la concurrencia de los oferentes son los objetivos generales planteados en el MDE, hace ya más de cinco años, para la creación del PMC.

Anteriormente se pusieron en marcha dos iniciativas en el MDE, una en el ámbito de la Secretaría de Estado, el Programa de Mejora de la Gestión Eficiente de los Recursos (Programa MGER 5/13) y otra dentro del ámbito de DÍGENECO, el ya citado Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del MDE (Instrucción del 8/2009 del SEDEF) conocido también por PPEEG, que perseguían, con un mayor alcance no limitado al ámbito de la función de adquisiciones, objetivos similares a los expuestos en el Proyecto PMC.

En los últimos años el PMC ha desarrollado un gran proyecto de transformación de la función de compras, que ha gravitado entorno a tres ejes principales de actuación. Un primer eje centrado en la aplicación de un modelo de gestión integral de compras por categorías como metodología para dirigir y gestionar la contratación. Este enfoque engloba tanto aspectos estratégicos de las compras *-como pudieran ser la formulación y aprobación de estrategias por categorías por parte del Comité Asesor de Estrategias de Compras y la planificación de los contratos mediante la creación del Plan Anual de Contratación de Defensa (PACDEF)-* como aspectos operativos como por ejemplo el control y seguimiento de la ejecución de los contratos mediante las Comisiones de Seguimiento (COMSE).

Un segundo eje enfocado al establecimiento de la estrategia del PMC, mediante la formulación de los conceptos estratégicos (misión, visión, objetivos y proyectos) así como los mecanismos para garantizar su implantación, medición y revisión.

Un tercer eje orientado a la racionalización de las estructuras y órganos de contratación optimizando la organización al nuevo modelo de gestión. Sirva como muestra las Órdenes DEF/3389/2010, DEF/3512/2011 y DEF/244/2014, que establecen las delegaciones de facultades en materia de contratación y que han ido progresivamente reduciendo los órganos de contratación facultados para poder celebrar contratos en el ámbito del MDE.

Hay que aclarar que este proyecto se centra en las compras comunes de bienes y servicios con cargo al Capítulo 2 del Presupuesto, es decir, no incluyen las adquisiciones de sistemas específicos de defensa (programas de obtención), lo cual se traduce en actuaciones principalmente del ámbito de la DIGENECO, de la Subdirección General de Servicios Económicos y Pagadurías, de las Direcciones de Asuntos Económicos de los Ejércitos y Armada, y en menor medida del EMAD y OOAA.

Finalmente, conviene destacar que los excelentes resultados obtenidos por el PMC en el MDE han servido como fuente de inspiración, inicialmente al proyecto CORA y posteriormente a la DGRCC, para la implantación de iniciativas de centralización en la AGE.

V.3. Agencias de Defensa en otros países

Debido a la limitación en la extensión del trabajo en este apartado sólo se presenta las conclusiones más relevantes³ del análisis comparativo realizado sobre la gestión y los modelos organizativos utilizados en los países de referencia cercanos al entorno del MDE español para gestionar las adquisiciones de defensa.

Como conclusión del análisis de estas estructuras organizativas se deduce que existen principalmente tres modelos organizativos estándares para gestionar la función de compras.

Un primer modelo con una estructura independiente y desplegada en los ejércitos que aprovecha las sinergias manteniendo una gestión dedicada y flexible. Esta estructura tiene aplicación en el Reino Unido, Alemania, Italia y Francia.

En el caso del segundo modelo organizativo se trata de una estructura de gestión por categorías que consolida la gestión transversal de las compras aprovechando la especialización y el máximo potencial de consolidación. Los países cuya organización sigue este esquema son Japón y Australia.

Y un tercer caso son las organizaciones centralizadas en los propios ejércitos que realizan la gestión de forma independiente a la vez que se dictan normas comunes de actuación. Este es el modelo seguido por Estados Unidos. En el caso del MDE este era el modelo organizativo utilizado hasta la centralización de los programas de armamento y material en junio de 2014 con la creación de la Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material.

Como conclusión final de este análisis se podría indicar que no existe una solución única organizativa y que diferentes países han optado por implantar su solución adaptada a sus propias necesidades y condicionantes.

No obstante y atendiendo únicamente a la comparación con los países analizados sin tener en cuenta otros elementos de análisis, se podría afirmar que ha sido acertada la decisión tomada por el MDE de centralizar la gestión de las adquisiciones en la DGAM como organismo común y especializado.

3

3 Un mayor detalle del estudio realizado se incluye en el ANEXO C.

VI. FORMA JURÍDICA DE LA AGENCIA

En esta sección se afronta un breve análisis de las distintas formas jurídicas que podrían ser empleadas para constituir una nueva organización independiente de adquisiciones en el MDE. De nuevo la complejidad asociada a la materia y el inminente cambio regulatorio hace que este análisis deba considerarse con fines orientativos y, en última instancia, la forma jurídica elegida deberá resultar más eficiente frente a otras alternativas de organización que se descarten.

Las posibles figuras jurídicas que pudiera tomar la organización son:

VI.1. Organismo Autónomo⁴

Las principales características de esta forma jurídica son:

- En materia de contratación, se regiría por el TRLCSP o aquella normativa que le sea de aplicación.
- En relación a la forma de financiación, tendría una doble vía, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (bien bajo presupuesto específico de la organización, bien mediante transferencias de crédito con cargo a los programas presupuestarios 122A/B de DGAM o de los Ejércitos y Armada) y mediante ingresos generados con la enajenación de activos.
- En relación al personal, éste ha de ser funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la AGE. El personal civil y militar del MDE podría ser transferido a la organización de adquisiciones sin perder su condición de funcionario o laboral.

VI.2. Entidad Pública Empresarial (EPE)

Las características de esta solución son:

- En materia de contratación, se regiría por el Derecho Privado a excepción de las prerrogativas del TRLCSP relativas a la capacidad de las empresas,

⁴ Este tipo de organismo se incluirá bajo la denominación de «organismos públicos» de conformidad con lo establecido en el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación. En todo caso, no son aplicables las limitaciones referidas a la limitación temporal de los contratos, ni a los que afectan a los mecanismos de pago en lo relativo a primas y penalizaciones. Estas circunstancias facilitan el empleo de fórmulas de contratación más innovadoras y eficientes que las que permite el marco del Derecho Administrativo.

- En relación a la forma de financiación, tendría una doble vía, a través de un acuerdo/convenio con el MDE con cargo a los programas presupuestarios 122A/B, que se materializaría en una encomienda de gestión, y en segundo lugar, mediante ingresos generados con la enajenación de activos.
- En materia de gestión económica, su personalidad jurídica le permitiría disponer de mayor flexibilidad para la ejecución del presupuesto.
- En relación al personal, éste se regiría por el derecho laboral, a excepción de los funcionarios públicos de la Administración civiles o militares que cubran destino en la entidad pública empresarial.

VI.3. Sociedad mercantil pública estatal

Las características de esta forma jurídica son:

- En materia de contratación, se regiría por el Derecho Privado, igual que la figura de las EPE.
- En relación a la forma de financiación, el caso es similar al de las EPE con la característica de que las sociedades mercantiles públicas estatales elaborarían anualmente un presupuesto de explotación y capital y un plan de actuación que forma parte del Programa Plurianual, que se integrarían con el Presupuesto General del Estado.
- En materia de gestión económica sucede lo mismo que con las EPE. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, la gestión económico-financiera de las sociedades mercantiles públicas estatales estará sometida al control de la Intervención General de la Administración del Estado
- En relación al personal, éste se regiría por el derecho laboral. Si se transfiriese personal del MDE no tendrían condición de personal de la Administración.

VI.4. Agencia estatal

Forma jurídica que ni se contempla en el estudio a la vista del tratamiento que la nueva Ley de Régimen jurídico del Sector Público hace de las mismas. En concreto y, como ya se ha mencionado en la introducción, se propone la derogación de Ley de Agencia Estatales y la transformación de las agencias estatales actuales en organismos autónomos.

VI.5. Dirección general

Las principales características de esta solución son:

- En materia de contratación, se regiría por el TRLCSP o aquella normativa que le sea de aplicación.
- En relación a la forma de financiación, tendría una doble vía, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, bien bajo presupuesto específico de la organización, bien a través de transferencias de crédito con cargo a los programas presupuestarios 122A/B y, marginalmente, a través de ingresos que se generasen por la enajenación de activos.
- En relación al personal, este ha de ser funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la AGE. El personal del MDE civil y militar podría ser transferido a la Dirección General sin perder su condición.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con lo expuesto en los apartados anteriores y, resaltando el carácter académico del presente trabajo así como la limitación en la profundidad y alcance del estudio, los autores presentan las siguientes conclusiones:

- En primer lugar y como un aspecto meramente semántico de coherencia con la nueva regulación del régimen jurídico del Sector Público **debería sustituirse el empleo del término “Agencia de Adquisiciones” por otro que no lleve a confusión con la figura jurídica de las Agencias Públicas**, ya que en la normativa citada se propone la derogación de estas últimas. En este sentido se deberá valorar la posibilidad utilizar otra denominación para la futura organización de adquisiciones como pudiera ser “Central de Aprovisionamiento de Defensa”.

- En relación con el alcance y cometidos que pudiera tener una futura organización de aprovisionamiento de Defensa, y a la vista de las iniciáticas en marcha en la Administración (CORA y DGRCC) así como la función del PMC dentro del propio MDE, y al objeto de evitar duplicidades en las funciones de estas organizaciones, se propone la **especialización y profesionalización de la agencia en las adquisiciones de programas de inversión militar (Armamento y Material), dejando la posibilidad de incluir el sostenimiento de los sistemas**, pero separando de dicha organización la gestión de las compras de categorías de bienes y servicios que deberían ser objeto de la DGRCC (si se centraliza a nivel AGE) o del PMC (si se gestionan en el ámbito del MDE).
- En relación con figura jurídica de la organización de adquisiciones y, destacando de nuevo que se ha efectuado un breve análisis, inicialmente **parece que la solución de emplear una Dirección General para la gestión de estas adquisiciones ha sido acertada**. No obstante se vislumbran dificultades, resistencias y oportunidades de mejora que deberán corregirse con el paso del tiempo de tal forma que permita la consolidación de la nueva organización dentro de la cultura y el funcionamiento de todo el MDE.
- En relación con el modelo de gestión y dirección, así como con el funcionamiento de la organización, y comparando con otros modelos implantados en países de nuestro entorno, se desprende que la **organización debe tener una dirección y mando único, debe ser flexible en la gestión y especializada y profesionalizada y con una orientación a procesos y, sobre todo, a resultados**.
- Conviene también mencionar que esta organización debe **trabajar de conformidad con la política industrial de defensa, alineada con los objetivos e instrucciones establecidos por el SEDEF**, sin perder de vista, las directrices marcadas en estamentos europeos y vigilando las vías que se abran bajo las modalidades de adquisición conjunta entre diferentes naciones.
- Por último, se pone de manifiesto la **necesidad de contar con un marco económico-financiero que aporte flexibilidad, agilidad y, fundamentalmente, estabilidad presupuestaria**, de tal forma que aclare el horizonte tanto para la industria como para la Administración. En este sentido el desarrollo de instrumentos legales similares a los utilizados en otros países o los ya empleados con anterioridad en nuestro país (ley de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento) y en combinación con un amplio consenso de estado entre las fuerzas políticas serían garantías suficientes para dotar a las inversiones de defensa de estabilidad financiera y presupuestaria.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. MARSALL MUNTALÁ, Jordi. *LA NECESIDAD DE UN HORIZONTE DE ESTABILIDAD PARA EL PRESUPUESTO DE DEFENSA*. 2014.
2. *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos*.
3. *Acuerdos de Consejo de Ministros, de 30 de abril de 2010, de 3 de junio de 2011 y de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público*.
4. *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*.
5. *Anteproyecto de Ley de régimen jurídico del Sector Público*. 2015.
6. *Orden HAP/1392/2014(se abre en nueva ventana), de 25 de julio, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada*.
7. *Orden HAP/536/2014(se abre en nueva ventana), de 3 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada*.
8. *Orden HAP/19/2014(se abre en nueva ventana), de 13 de enero, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada*.
9. *Orden EHA/1049/2008(se abre en nueva ventana), de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada*.

ANEXO A

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS RECOGIDAS POR CORA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE SERVICIOS Y MEDIOS COMUNES

A comienzo de 2013 el Gobierno emprendió un proceso de reforma integral de la Administración Pública. Como resultado de esta iniciativa se desarrollaron diferentes normativas y se creó la CORA, que tiene como función principal analizar, identificar y proponer las medidas necesarias para reformular las administraciones transformándolas en modernas y ágiles de tal forma que se ajusten al contexto y a las necesidades actuales.

A partir de la misión encargada a CORA se constituyeron cuatro subcomisiones encargadas, cada una de ellas, de las siguientes materias:

1. Duplicidades administrativas.
2. Simplificación administrativa.
- 3. Gestión de servicios y medios comunes.**
4. Administración institucional.

En concreto la subcomisión encargada de la “gestión de servicios y medios comunes” tiene por objeto centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos. En este grupo es fundamental estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que se obtendrá información y colaboración.

Esta subcomisión ha estado presidida por la Subsecretaria del MDE y ha contado con la participación muy activa del propio MDE debido a las sinergias existentes con el Proyecto de Modernización de la Contratación (PMC) que se lleva desarrollando desde el año 2009 en el propio MDE.

El resultado de los trabajos desarrollados en estas subcomisiones ha sido presentado por el Gobierno el pasado mes de junio de 2013 y como resultado han publicado el “Informe de la CORA”.

En dicho informe y en relación con el ámbito de estudio de la subcomisión de “gestión de servicios y medios comunes” se han identificado 38 propuestas de actuación diseñadas para la mejora en la eficacia, eficiencia y calidad de la AGE, sin perjuicio de su posible aplicación al resto de Administraciones Públicas. Las áreas en las que se han definido son:

1. Recursos Humanos. (3 propuestas)
2. Informática y administración electrónica. (9 propuestas)
3. Gestión de Inmuebles. (1 propuesta, que recoge 5 medidas)
4. Tesorería. (7 propuestas)
5. **Contratación de servicios y suministros. (2 propuestas, 3 acciones, 8 medidas)**
6. **Gestión centralizada de servicios de contratación. (1 propuesta)**
7. Convenios. (4 propuestas)
8. Encomiendas de Gestión. (1 propuesta)
9. Notificaciones. (3 propuestas)
10. Parques móviles de los Departamentos. (6 propuestas)
11. Edición e impresión. (1 propuesta)
12. Medios aéreos y marítimos del Estado. (1 propuesta)

De entre las anteriores propuestas conviene destacar las resaltadas sobre el listado anterior. Las dos propuestas formuladas en relación con la Centralización de la contratación de servicios y suministros son la “*Creación de un nuevo modelo de organización de la contratación*” y la “*Centralización de la compra de espacios en medios de comunicación*”. De igual manera, la propuesta relacionada con la Gestión centralizada de servicios de contratación es el “*desarrollo del reglamento del TRLCSP que permita una correcta integración de todos los órganos y el impulso del empleo de la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE) de forma que permita al Tribunal de Cuentas disponer de mejor información*”.

En un mayor detalle y concreción y en relación con la primera propuesta, se plantea la adopción de las siguientes acciones:

1. Establecer un órgano de la AGE para implantar el nuevo modelo de gestión (similar al definido e implantado en el MDE). Se propone crear al **DGRCC** dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
2. Seleccionar dos **categorías de compra piloto**, para formular la estrategia de compra de la categoría e implementar dicha estrategia. El modelo de gestión se ha definido a partir de las mejores prácticas adaptadas por las empresas más eficientes así como las iniciativas llevadas a cabo por el MDE o incluso administraciones de otros países.

- 3. Intensificar el uso de la subast@**, sustituir el ámbito de las subastas jurídicas presenciales por electrónicas disponibles 24/365.

Adicionalmente, y en un ámbito más específico, surge la necesidad de realizar las siguientes medidas (a nivel departamento):

1. Reducir órganos de contratación.
2. Centralizar sus compras todo lo posible.
3. Conseguir integrar todos los órganos de contratación en una única cadena orgánica.
4. Establecer responsables de categorías de compras por Departamento.

Asimismo, se debe realizar las siguientes medidas a nivel AGE:

1. Establecer procedimientos y herramientas de contratación comunes para todas las AA.PP. que den soporte a la estructura de contratación.
2. Elaborar una estrategia única de contratación para cada categoría de compra.
3. Homogenizar los niveles de calidad y prestación de servicios que se contratan.
4. Designar responsables en cada categoría de compra para elaborar planes de racionalización y ahorros a nivel global.

ANEXO B

BIENES Y SERVICIOS DECLARADOS DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Actualmente han sido declarados de contratación centralizada los siguientes bienes y servicios:

A) SUMINISTROS

- **Mobiliario de despacho y complementario, de archivo, de bibliotecas, mamparas, clínico, de laboratorio y otros de uso común** de la Administración. Se exceptúa el mobiliario de despacho de altos cargos.
- **Equipos para el tratamiento de la información** cuyo precio unitario de procesador sea inferior a 130.000 euros, IVA no incluido, así como sus programas y elementos complementarios.
- **Equipos de impresión**, sus elementos complementarios así como el material fungible que se contrate asociado directamente con dichos equipos.
- **Fotocopiadoras, copiadoras, multicopiadoras**, sus elementos complementarios y el material fungible.
- **Equipos de destrucción de documentos.**
- **Sistemas de alimentación ininterrumpida.**
- **Papel** de equipos de impresión, fotocopiadores, copidores y multicopiadoras.
- **Equipos audiovisuales.**
- **Equipos y programas de telecomunicación para la transmisión de voz y datos.**
- **Equipos de control de acceso de personas y paquetería.**
- **Sistemas contra intrusión, antirrobo y contra incendios.**
- **Equipos de seguridad electrónica y física.**
- **Vehículos a motor para transporte de personas y mercancías**, tales como motocicletas, automóviles de turismo, todo terreno, vehículos industriales y autobuses con cualquier clase de equipamiento específico.

- **Combustibles** de automoción en estaciones de servicio y a granel en depósitos que no estén situados en establecimientos militares.
- Suministro de **energía eléctrica**, con exclusión de aquellos suministros que puedan tramitarse mediante contrato menor.

B) SERVICIOS

- Los contratos de servicios dirigidos al desarrollo de la **Administración Electrónica** cuyo presupuesto de licitación no supere 862.000 euros, I.V.A. excluido, cuyo objeto consista en:
 - – Trabajos de consultoría, planificación, estudio de viabilidad, análisis, diseño, construcción e implantación de sistemas de información, y los mantenimientos de las aplicaciones desarrolladas bajo esta modalidad.
 - – Servicios de alojamiento en sus distintas modalidades, y los servicios remotos de explotación y control de sistemas de información que den soporte a servicios públicos de administración electrónica.
- Los contratos de servicios de **telecomunicaciones**.
- Los contratos de servicios dirigidos a la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios relativos a **campañas de publicidad institucional**, con exclusión de aquellos cuyas características puedan tener la consideración de contrato menor.
- Los contratos de servicios de **seguridad privada y de servicios de auxiliares de control**, con exclusión de aquellos cuyas características puedan tener la consideración de contrato menor.
- Los contratos de servicios de **limpieza integral de edificios**.
- Los **servicios postales**, con exclusión de aquellos cuyas características puedan tener la consideración de contrato menor.
- Los contratos de servicios de **agencias de viajes**.

ANEXO C

ESTUDIO DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE LA FUNCIÓN DE COMPRAS EN OTROS MINISTERIOS DE DEFENSA

Con objeto de poder definir la mejor estructura organizativa de la futura organización de adquisiciones del MDE, bien sea un organismo público o bien sea órgano superior y directivo de la organización central (Ej. Una Dirección General), se ha realizado una investigación de las soluciones organizativas que han desarrollado algunos ministerios de defensa en otros países. En concreto se han analizado los de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Japón, Singapur y Australia.

La intención de este trabajo es poder recoger las tendencias y principales ideas relacionadas con las estructuras de contratación que se están poniendo en práctica en otros ministerios de defensa.

Para poder comparar los países analizados se muestran las características más representativas de los ocho países analizados y se incluye también los datos del MDE:

Organizaciones de Compras de Defensa analizadas
(Datos 2008/2009)

									
Presupuesto aproximado ⁽¹⁾ (000 M US\$)	620	71	54	41	35	22	21	12	11
Personal (000 p)	1.500	254	187	240	245	51	251	124	55
Población del país (millon p)	307,4	64	61,1	127	82,3	21,2	58,1	46,1	4,7

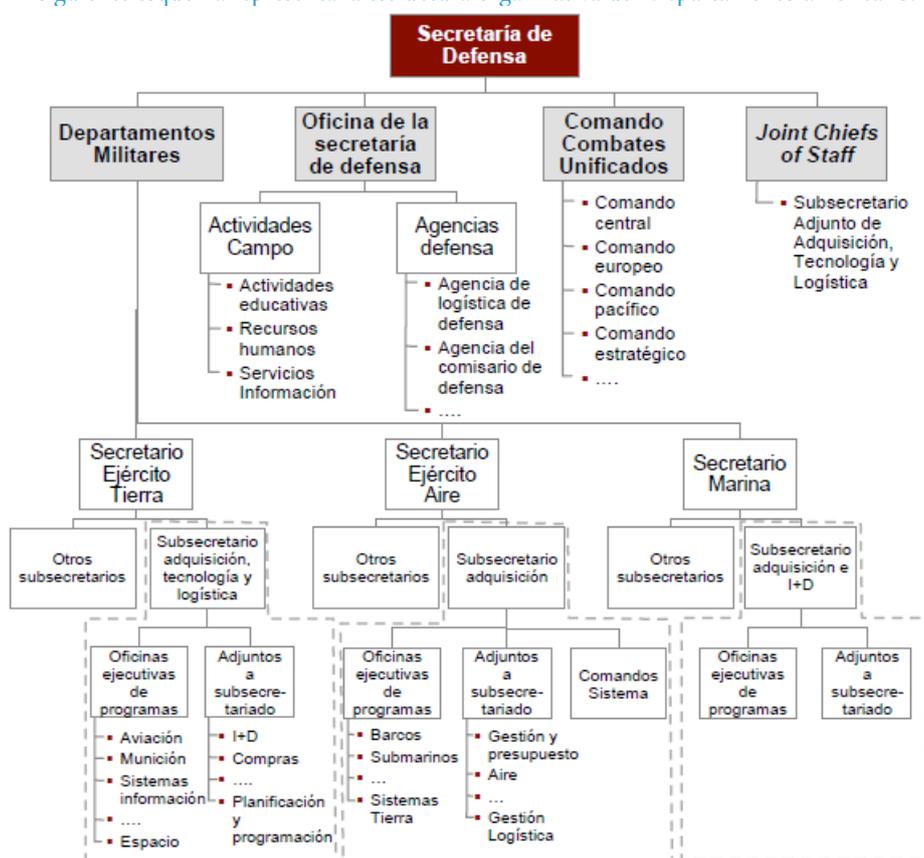
Como se verá en las diferentes estructuras, existe una tendencia hacia la centralización de las compras. En algunos casos la solución es avanzar hacia la figura de las organizaciones centralizadas de compras o comúnmente denominadas agencias de adquisiciones. Pero existe un escalón intermedio que pasa por la especialización y profesionalización por familias, que en ciertos casos se definen dentro de los ejércitos.

El primer país que se ha analizado es el caso del Departamento de Defensa de los Estados Unidos que, aunque por volumen e importancia no es comparable al caso español, siempre es aconsejable tenerle como referencia.

En este caso, la estructura de cada uno de los ejércitos es independiente, aunque existe un órgano encargado de marcar pautas y políticas de contratación comunes a los tres departamentos de compras de los ejércitos. Cada órgano y departamento es soberano en la compra de sistemas y servicios aunque existen categorías de adquisición en función del importe de los sistemas (e.g. ACAT I, II o III).



El siguiente esquema representa la estructura organizativa del Departamento americano.

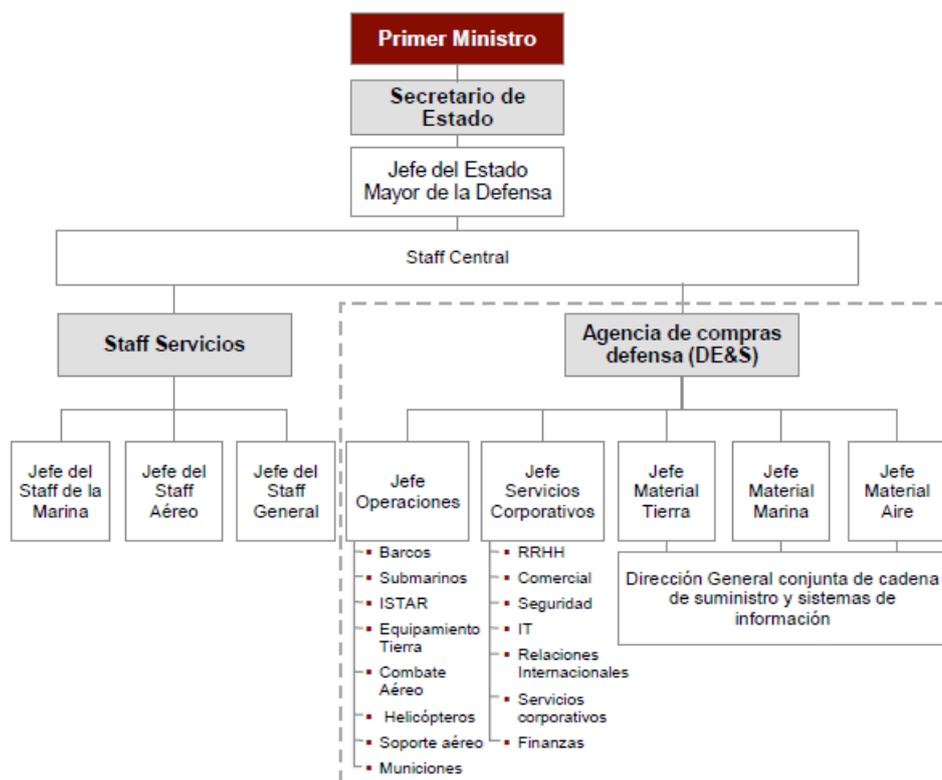


Las principales características de esta estructura son:

- Estructura por servicios con una organización de compras independientes para cada uno de los ejércitos. Existe un Subsecretario de Adquisición dependiente de los secretarios de los tres ejércitos.
- El Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff) es el órgano central encargado de dictar políticas de compra homogéneas a todos los departamentos militares.

- No existe la consternación de compras por producto. Por ejemplo, dentro de la Subsecretaría de Adquisición de la Armada, existe una oficina responsable en la adquisición de aeronaves.
- Existen diferentes categorías de adquisición: ACAT I (>2,135 millones de dólares) cuya aceptación la realiza el Estado Mayor Conjunto y ACAT II (> 640 millones de dólares) y ACAT III (otros) cuya aceptación le corresponde a los Departamentos militares.

En el caso del Ministerio de Defensa del Reino Unido existe una agencia que centraliza las compras del ministerio y atiende las peticiones de los tres ejércitos. Existe para cada una de las tres fuerzas un responsable de compras. A continuación se presenta el organigrama.

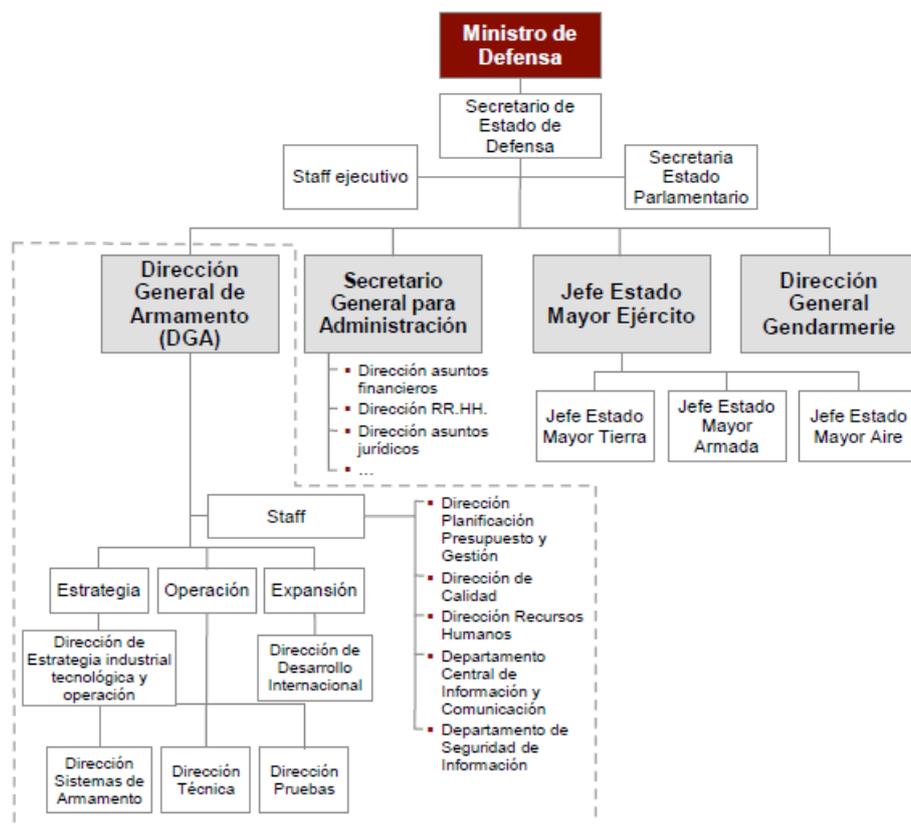


En este caso las características son:

- Existe un único organismo de compras (DE&S, Defence Equipment and Support) que responde a las peticiones de los diferentes servicios.

- Dentro de este organismo existen tres grandes bloques; (1) una estructura con clusters por productos para gestionar a los proveedores y gestionar los proyectos, (2) un organismo para gestionar funciones corporativas y (3) una estructura por ejército que trabaja directamente con los usuarios para identificar requerimientos.
- El Ministerio de Defensa del Reino Unido posee relaciones estratégicas con aproximadamente 30 proveedores clave. Estas relaciones se gestionan desde los servicios compartidos.
- El programa PACE recoge los objetivos a 2012 a cumplir por el DE&S en materia de contratación.

En el caso de Francia la solución adaptada es similar a la anterior. El esquema es el siguiente:

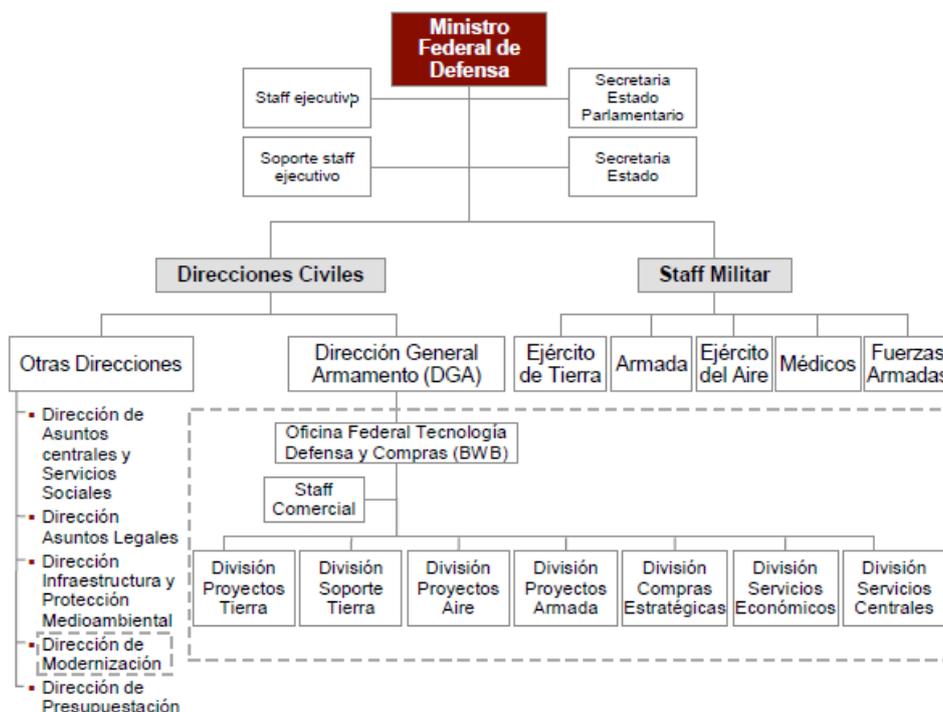


Y las características más significativas son:

- Existe un organismo único de compras (DGA) que responde a las peticiones de los diferentes servicios.

- Dentro de este órgano (DGA), con estructura funcional, existe un fuerte énfasis en el cumplimiento de tres misiones; (1) dirección estratégica, responsable de preparar el futuro de los sistemas de defensa, (2) dirección operacional, responsable de equipar las fuerzas armadas y (3) dirección de expansión, responsables de la exportación de armamento.
- La dirección de operación se organiza en 3 unidades encargadas de dirigir los programas de armamento, ejecutar trabajos de investigación y desarrollar pruebas.
- El Ministerio de Defensa pretende facilitar con esta estructura funcional la introducción de nuevas metodologías y políticas.
- El personal de compras dispone de titulación universitaria que incluye entrenamiento milita en el programa de estudios.

Otro caso que se ha analizado es el del Ministerio de Defensa de Alemania. Su estructura organizativa es la recogida en gráfico adjunto.

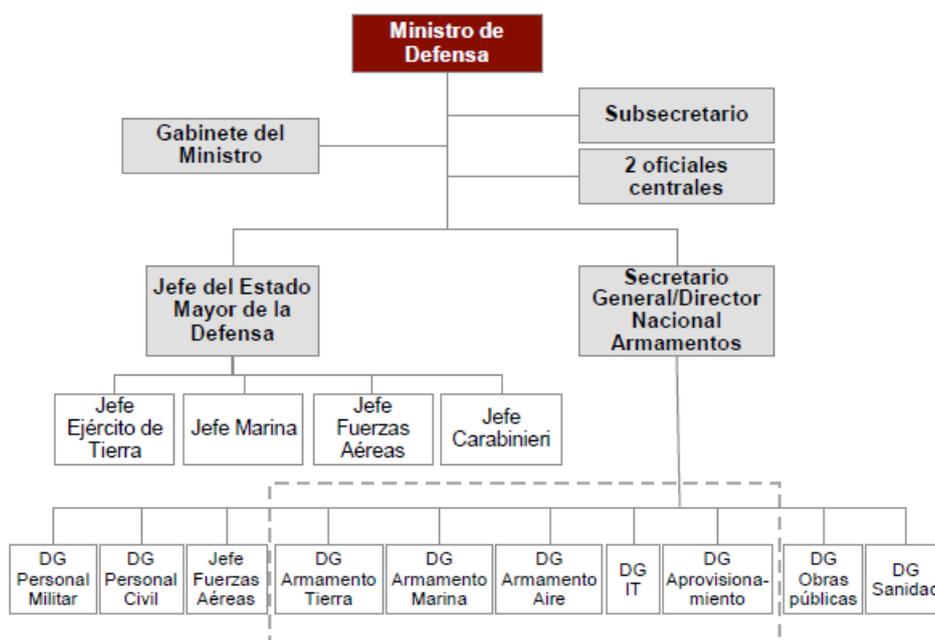


En el caso de Ministerio de Defensa de Alemania las diferencias más singulares son:

- Existe un único organismo (BWB) de compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios.

- La estructura del BWB presenta dos grandes bloques; (1) una organización por servicio con 4 divisiones especializadas y (2) tres divisiones que se encargan de la administración central, asuntos económicos y técnicos generales y compras de productos COTs (Commercial Off-The-Shelf).
- A pesar de la organización por servicios, existe concentración por productos. Por ejemplo, la división de proyectos de aire se encarga de la compra de todas las aeronaves o helicópteros para el Ministerio.
- La única compra que no se realiza desde BWB es la de tecnología que se realiza de forma centralizada desde la Dirección de Modernización.

En el caso de Italia la organización es la siguiente:

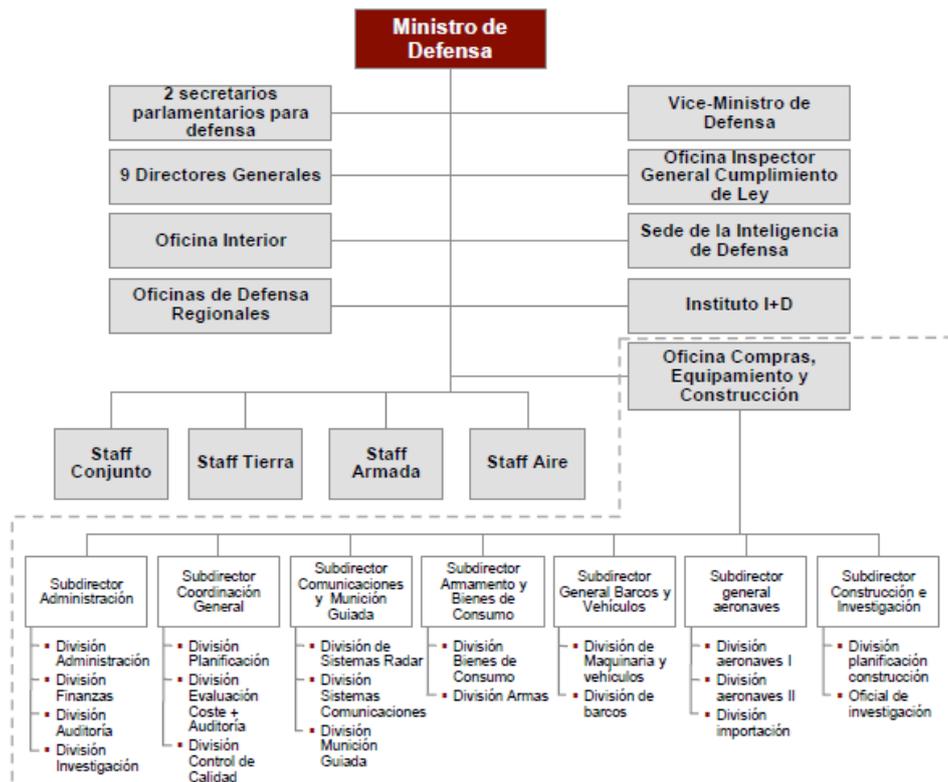


En este caso cabe destacar:

- Existe un organismo único (Secretario General) responsable de las compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios.
- Existe una organización por servicios para cada uno de los departamentos y estas organizaciones dependen del Director Nacional de Armamento
- Además de las tres Direcciones dedicadas a los tres servicios, existe una Dirección para la compra centralizada de equipos IT y otra para el aprovisionamiento de bienes de consumo.

- A pesar de la organización por productos. Por ejemplo, la DG Armamento de Tierra compra vehículos terrestres par todas la fuerzas armadas centralizadamente, ejerciendo el papel de ejército líder y responsable de esos elementos.

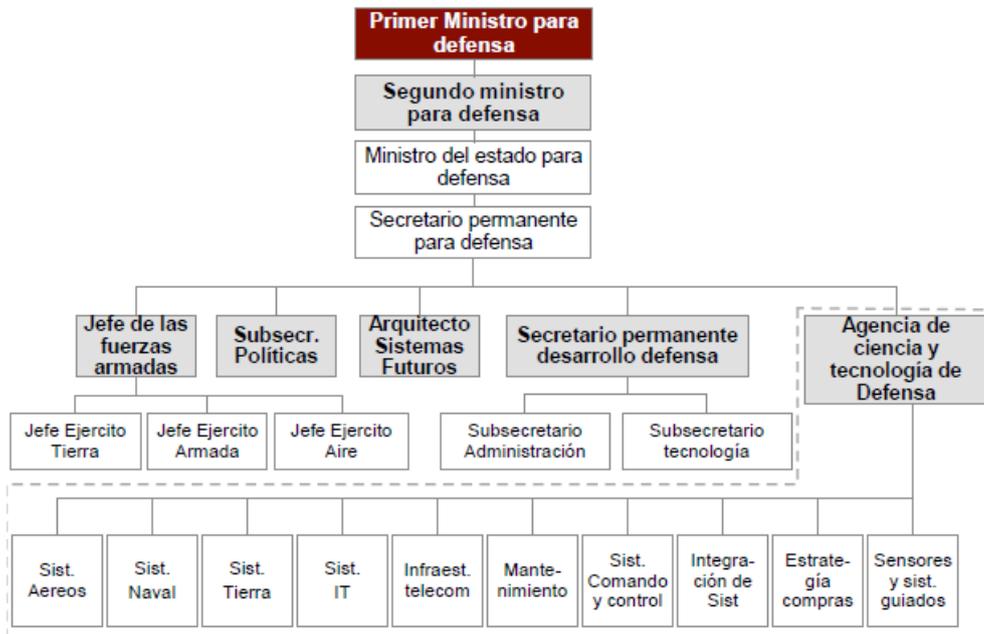
El organigrama correspondiente a la estructura de compras para el caso del Ministerio de Defensa de Japón es el siguiente:



Y las características más significativas son:

- Existe un único organismo (Oficina Compras, Equipamiento y Construcción) de compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios.
- La estructura de la oficina de compras está basada en Subdirecciones de Productos y Subdirecciones de Apoyo:
 - Cuatro divisiones de productos: comunicaciones y munición guiada, armamento y bienes de consumo, barcos y vehículos, aeronaves.
 - Tres divisiones de servicios generales: Planificación de la Construcción e Investigación, Administración y Coordinación General.
- Cada una de las Subdirecciones sirve a los tres servicios. Por ejemplo, la Subdirección de Aeronaves se encarga de la compra de todas las aeronaves para todos los servicios.

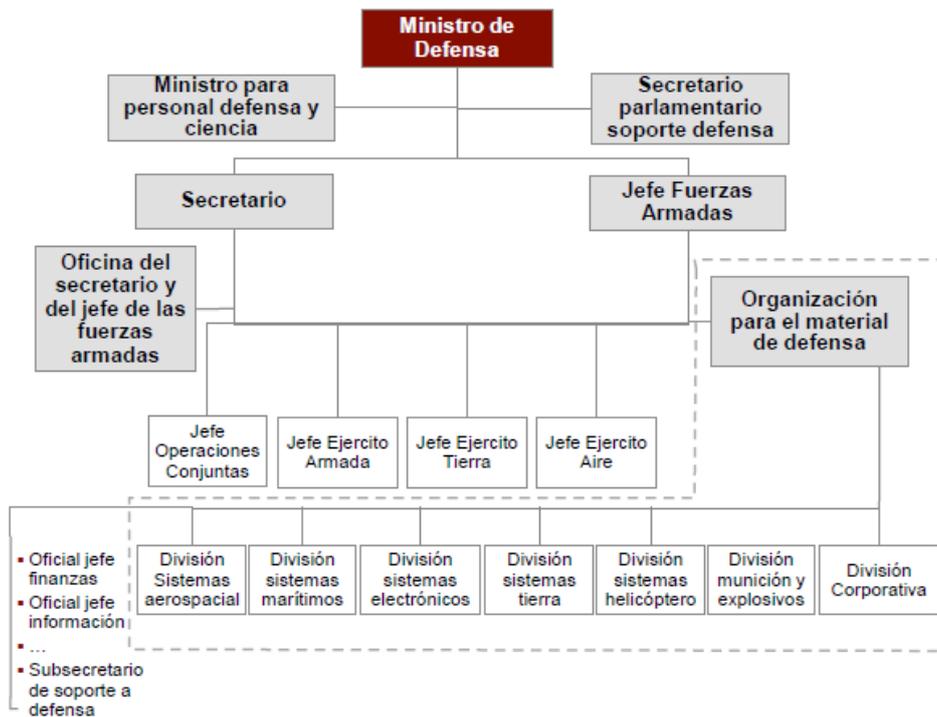
En el caso del Ministerio de Defensa de Singapur, poseen la siguiente estructura:



Y las características más significativas son:

- Existe un único organismo (Agencia de Ciencia y Tecnología de Defensa) de compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios
- Existe una organización de compras por servicios para cada uno de los departamentos y estas organizaciones dependen de la Agencia de Ciencia y Tecnología de Defensa
- Además de las tres Direcciones dedicadas a los tres servicios, existen Direcciones para la compra centralizada de equipos IT, infraestructura comunicaciones, munición y sistemas guiados
- A pesar de la organización por servicios, existe concentración por productos. Por ejemplo, la división de sistemas de tierra compra vehículos terrestres para todas las fuerzas armadas centralizadamente

La estructura de la estructura de compras en el Ministerio de Defensa de Australia es la siguiente:

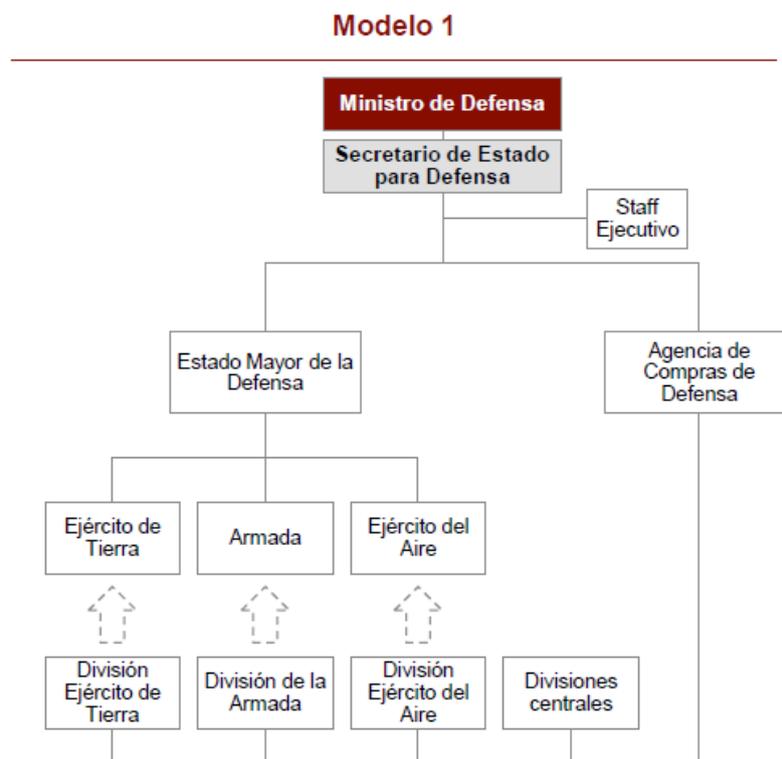


Las principales características de esta estructura son:

- Existe un único organismo (Organización para el Material de Defensa) de compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios.
- La estructura de la oficina de compras está basada en Subdirecciones de Productos y Subdirecciones de Apoyo:
 - Seis divisiones de productos: comunicaciones y munición guiada, armamento y bienes de consumo, barcos y vehículos, aeronaves.
 - Tres divisiones de servicios corporativos que cubren las áreas de RRHH, contratación, finanzas, unidad de exportación y asesoría al director general.
- Cada una de las divisiones sirve a los tres servicios. Por ejemplo, la división de aeronaves se encarga de la compra de todas las aeronaves para todos los servicios.

Como conclusión del análisis de estas estructuras organizativas se deduce que existen principalmente tres modelos organizativos estándares para gestionar la función de compras.

Un primer modelo con una estructura independiente y desplegada en los ejércitos que aprovecha las sinergias manteniendo una gestión dedicada y flexible. Esta estructura tiene aplicación en el Reino Unido, Alemania, Italia y Francia.

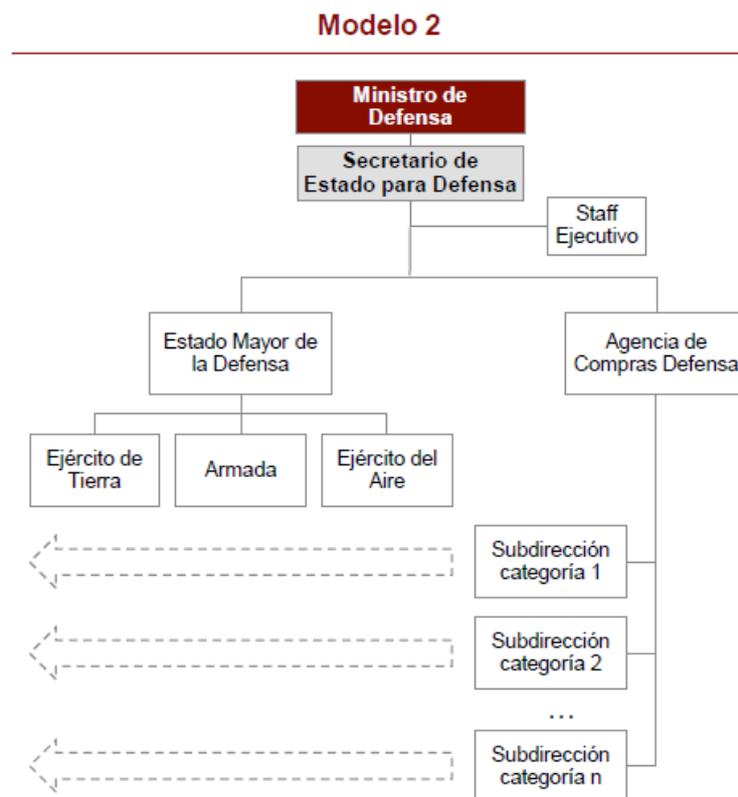


Las principales características de este modelo son:

- Existe una unidad de compras responsable de atender las peticiones de los ejércitos
- La unidad de compras se organiza por ejércitos, si bien para categorías específicas hay especialistas que compran de forma global
- Existen divisiones centrales que realizan compras globales (ejemplo IT)
- La organización está formada por un alto porcentaje de civiles, en el caso de Alemania e Inglaterra cerca del 100% del personal son civiles
- La organización está formada por personal administrativo y técnico con estudios que cubren todas las disciplinas. Algunos países presentan incluso programas de colaboración con universidades/organismos de investigación.

En el caso del segundo modelo organizativo se trata de una estructura de gestión por categorías o programas de adquisición que consolida la gestión transversal de las compras aprovechando la especialización y el máximo potencial de consolidación.

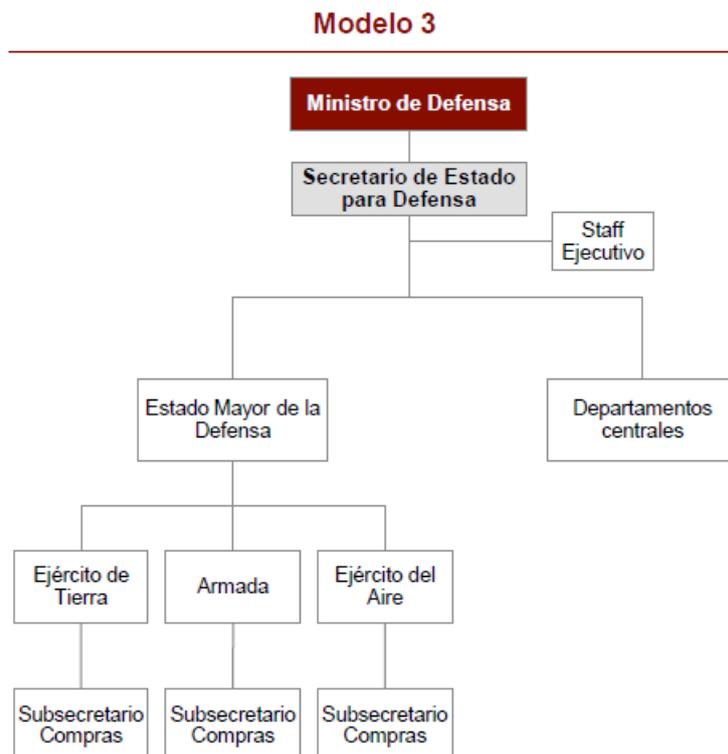
Los países cuya organización sigue este esquema son Japón y Australia. El nuevo enfoque organizativo del MDE puesto en marcha en el 2014 en la DGAM (con la centralización de los programas de Armamento y Material) y anteriormente en 2011 en DIGENECO, con el PMC se podría, con ciertos matices, asociar a este modelo.



Las características más relevantes de este modelo son:

- Existe una única unidad de compras que responde a las peticiones de los diferentes servicios.
- La unidad central de compras está organizada por categorías y cada responsable de categoría gestiona los procesos de compra que presta servicio a los ejércitos.
- Alta participación de personal civil (más del 80% en el caso de Japón).
- Este módulo resulta óptimo para la gestión de programas y para la optimización de costes de programas.

Y un tercer caso son las organizaciones centralizadas en los propios ejércitos que realizan la gestión de forma independiente a la vez que se dictan normas comunes de actuación. Este es el modelo seguido por Estados Unidos. En el caso del MDE este era el modelo organizativo utilizado hasta la centralización de los programas de Armamento y Material en junio de 2014 con la creación de la Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material.



Sus cualidades más significativas son:

- Estructura por ejércitos con una de organización de compras independiente.
- Para los mayores proyectos el departamento central es el responsable de la aprobación de la adquisición.
- Para cada ejército existen oficinas ejecutivas de programas especializadas por categoría.
- Existe un órgano central encargado de dictar políticas de compra homogéneas para todos los ejércitos.
- Cada una de las unidades de compras adquiere de forma independiente las diferentes categorías.
- Participación de personal civil de apoyo a personal militar en funciones y cometidos de contratación.

Como conclusión final de este análisis se podría indicar que no existe una solución única organizativa y que diferentes países han optado por implantar su solución adaptada a sus propias necesidades y condicionantes.

No obstante y exclusivamente en comparación con los países analizados sin tener en cuenta otros elementos de análisis, parece acertada la decisión de centralizar la gestión de las adquisiciones en la DGAM ya que un modelo descentralizado en los ejércitos solo lo mantiene EEUU.

GRUPO DE TRABAJO

Tcol. D. Juan Gabriel MELLADO ESCRIBANO

D. Manuel CAPELA BLÁZQUEZ
