



---

**Tesis Doctorales**

**Viabilidad y costes  
de la externalización de  
servicios en el ámbito  
de las  
Fuerzas Armadas**

**Juan Manuel Fernández Roca**

---

**Ministerio de Defensa**



**Tesis Doctoral**

**Viabilidad y costes  
de la externalización de  
servicios en el ámbito  
de las  
Fuerzas Armadas**

**Juan Manuel Fernández Roca**

Presentada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia  
bajo la dirección de D. Juan Gómez Castañeda

Madrid, 2009

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



© Autor y editor 2011  
NIPO: 075-11-113-4  
Fecha de edición: junio, 2011



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

***AGRADECIMIENTOS:***

***A mi mujer y a mi padre por su apoyo constante e incondicional.***

***A Juan Gómez Castañeda, José Manuel Tránchez Martín, María Gómez López, Guadalupe Fraile Álvarez, Otilia López Olmos y Carlos Rodríguez Sacristán por su valiosa e inestimable ayuda; y a todos aquellos que respondieron a mis peticiones y de un modo u otro colaboraron en la elaboración de este trabajo.***

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	6
0. INTRODUCCIÓN .....	8
1. LA EXTERNALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE GESTIÓN .....	11
1.1. Concepto de externalización .....	12
1.2. Ventajas e inconvenientes.....	13
1.3. Desarrollo del proceso externalizador.....	15
1.4. Tipos de externalización.....	24
1.5. Los costes de externalización .....	26
2. SECTOR PÚBLICO Y EXTERNALIZACIÓN.....	30
2.1. Introducción .....	31
2.2. Viabilidad y límites a la externalización.....	38
2.2.1. Ventajas, riesgos e inconvenientes .....	42
2.2.2. Evaluación y control de servicios externalizados ...	46
3. FUERZAS ARMADAS Y EXTERNALIZACIÓN .....	52
3.1. Cuestiones generales.....	53
3.2. Motivos y razones para la externalización.....	59
3.3. Servicios externalizables y externalizados .....	60
3.4. Singularidades y requisitos para la externalización en las Fuerzas Armadas .....	65
3.5. Evolución del presupuesto de gastos para externalización .	70

4. LA EXTERNALIZACIÓN EN LOS PRINCIPALES PAÍSES ALIADOS	83
4.1. Aspectos generales y elementos comunes.....	84
4.2. Francia un modelo de actuación a considerar.....	88
4.3. Alemania.....	109
4.4. Estados Unidos de América .....	114
4.4.1. Operaciones exteriores. La guerra de Irak .....	121
4.5. Reino Unido.....	125
5. ANÁLISIS DE UN CASO SIGNIFICATIVO: PROYECTO PILOTO DE EXTERNALIZACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE HELICÓPTEROS	131
5.1. Desarrollo del proyecto .....	132
5.2. Estudio de tarifas .....	140
5.3. Lecciones aprendidas .....	143
6. RESUMEN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	146
BIBLIOGRAFÍA .....	162
APÉNDICE DOCUMENTAL .....	168

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECA	Asociación Española de Contabilidad
AESMIDE	Asociación Empresas Suministradoras del minisdef
AGE	Administración General del Estado
AIT	Agrupación de Interés Económico
AQAP	Allied Quality Assurance Publications
BOE	Boletín Oficial del Estado
CANOA	Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos de la Administración
CAPESFANCE	Capacité additionnelle par l'externalisation du soutien des forces françaises
CED	Conseil Économique de la Défense
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CRIA	Comité pour la rationalisation et innovation administrative
DARA	Defence Repair Aviation Agency
DGAM	Dirección General de Armamento y Material
DoD	Department of Defense
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
ESFAS	Escuela Superior de las Fuerzas Armadas
ET	Ejército de Tierra
EUA	Estados Unidos de América
FAIR Act	Federal Activities Inventory Reform
FAS	Fuerzas Armadas
FMS	Foreign Military Sales
FSTA	Future Strategic Tanker Aircraft
GAO	Government Accountability Office
GEBB	Gesellschaft für Entwicklung Beschaffung und Betrieb
GEC	Grupo de Evaluación de Costes
GEES	Grupo de Estudios Estratégicos
GIED	Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa
GOCO	Government-owned, contractor-operated
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INVIFAS	Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas
ISDEFE	Sociedad Mercantil Estatal de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España s.a.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MADOC	Mando de Adiestramiento y Doctrina
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
M€	Millones de euros
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MEO	Most Effective Organization
MINISDEF	Ministerio de Defensa
MoD	Ministry of Defence

MPRI	Military Professional Resources Inc.
M\$	Millones de dólares
NAMSA	nato Maintenance and Supply
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NETMA	nato Eurofighter and Tornado Management Agency
OCCAR mento	Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Arma-
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMB	Office of Management and Budget
ONS	Oficina Nacional de Seguridad
ONU	Organización Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PECAL	Publicación Española de la Calidad
PFI	Private Finance Initiative
PFU	Private Finance Unit
PPP	Public-Private Partnerships
PWS	Performance Work Statement
RAF	Royal Air Force
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
RU	Reino Unido
S.A.	Sociedad Anónima
SAS	Special Air Service
STANAG	Standardization Agreement
UE	Unión Europea
USA	United States of America



# **0. INTRODUCCIÓN**

# 0. INTRODUCCIÓN

El trabajo contempla básicamente tres objetivos:

- Determinar los principales motivos que llevan a la Administración en general y a las Fuerzas Armadas en particular a la utilización de la externalización.
- Comprobar si realmente se produce la reducción de costes que teóricamente lleva aparejado el empleo de la externalización como técnica de gestión.
- Realizar una clasificación de las actividades de las Fuerzas Armadas en función de la viabilidad de su externalización.

En el ámbito de las Fuerzas Armadas españolas, los primeros pasos en el empleo de la técnica externalizadora fueron dados en actividades claramente auxiliares pertenecientes a sectores maduros muy desarrollados en los que existía una competencia casi perfecta y donde ha sido relativamente fácil adoptar las soluciones aportadas por las empresas. Al intentar el uso de la externalización en tareas no tan claramente auxiliares, más próximas a la actividad intrínseca de los Ejércitos, es donde han surgido dificultades que han provocado la actual situación de casi estancamiento. Para el futuro se confía en las posibilidades que abre la nueva Ley de Contratos del Sector Público que, al flexibilizar la rigidez y formalidad de la contratación pública, posibilitará la ejecución de proyectos de mayor envergadura.

En el marco de la profunda transformación del sector público en general y de los ejércitos en particular, se parte de la hipótesis de que determinados sectores industriales, especialmente los relacionados con materiales de alto componente tecnológico entre los que se encuentra el material militar, están empleando técnicas de mercado que abocan al empleo de la externalización para la actualización y mantenimiento de dicho material, por lo que la relevancia de la consideración de una potencial reducción de costes se encuentra en un segundo plano en la toma de la decisión de externalizar. Por este motivo el Ministerio de Defensa debe adquirir las capacidades necesarias para conducir y controlar procesos de externalización. Esta afirmación se refuerza al considerar que los procesos de externalización son difícilmente reversibles. Por todo ello el presupuesto de gastos dedicado a externalización no ha hecho más que crecer.

En el trabajo se pueden diferenciar cuatro partes principales. En la primera se tratan los aspectos más teóricos y doctrinales de la externalización. En la segunda parte se intenta comprobar si el cumplimiento de los fines de la Administración, mediante una gestión de los recursos económicos y materiales disponibles realizada con economía, eficiencia, eficacia y calidad, pueden ser logrados con sus propios medios o bien se hace necesario acudir a la

oferta del sector empresarial en búsqueda de soluciones más adecuadas. En la tercera parte se estudia el caso particular de las Fuerzas Armadas, donde la suspensión del servicio militar obligatorio ha sido determinante para el uso de la externalización de tareas como solución a las carencias provocadas por la drástica reducción de personal disponible para la realización de servicios. También se realiza un estudio del estado en que se encuentra la utilización de la técnica de la externalización en los principales países aliados, analizando especialmente el caso de Francia, país que ha desarrollado procedimientos de actuación que muy bien pueden servir de guía y ejemplo para el caso de España. Inspirado en estos procedimientos y aprovechando la experiencia de estos países se aportan sugerencias para la realización de actuaciones en el ámbito del sector público español en general y del Ministerio de Defensa en particular. Además esta última parte incluye un análisis comparativo sobre la evolución de los principales conceptos del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa ligados a la externalización. En la cuarta parte se realiza el estudio y análisis de un caso que ha resultado especialmente significativo: el proyecto piloto de externalización del mantenimiento de helicópteros de las Fuerzas Armadas. Se ha tratado de comprobar, en un caso real, el grado de presencia y cumplimiento de las premisas teóricas que rodean el empleo de la externalización. Así mismo se han extraído las oportunas enseñanzas de cara a posibles proyectos futuros.

El ámbito temporal del trabajo abarca desde mediados del siglo XX hasta finales del año 2008, si bien el análisis del presupuesto de gastos está referido únicamente al periodo 1997-2008. La metodología empleada comprende la consulta de bibliografía especializada, la utilización de fuentes primarias de datos obtenidos en las páginas web de los Departamentos de Defensa de los países estudiados, entrevistas documentadas realizadas a personal perteneciente al ámbito del Ministerio de Defensa español y de empresas del sector directamente relacionadas con procesos de externalización, la consulta y análisis de informes emitidos al respecto por instituciones y organismos vinculados a los Ministerios y Departamentos de Defensa, así como el estudio de los procesos ya realizados, estableciendo conclusiones respecto a los resultados obtenidos.

El trabajo supone un avance en la investigación sobre el estado del empleo de la externalización en el ámbito del sector público en general y de las fuerzas armadas de los países aliados en particular, así como en la ampliación del análisis de los elementos teóricos de la externalización como técnica de gestión. Se han aprovechado las experiencias de estos países y algunas ideas propias para proponer su aplicación al caso español y llegar a lograr así un uso satisfactorio de la externalización en las Fuerzas Armadas españolas.

# **1. LA EXTERNALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE GESTIÓN**

# 1. LA EXTERNALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE GESTIÓN

## 1.1. CONCEPTO DE EXTERNALIZACIÓN

Al intentar una primera aproximación a la palabra externalización en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su vigésimo segunda edición, podemos comprobar que no se encuentra contenido dicho vocablo entre los más de ochenta y siete mil quinientos que contempla el Diccionario. Se puede afirmar que la palabra externalización es un tecnicismo acuñado para traducir el término inglés *outsourcing* y que se define como el proceso por el cual una organización adopta la decisión estratégica de confiar la ejecución de determinadas tareas o funciones, que no constituyen el núcleo esencial de su actividad, en las que su dominio o control no resulta óptimo, a organizaciones exteriores especializadas en su desempeño, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia en la producción. Es una decisión estratégica pues requiere tomar una decisión que en un momento determinado implicará reformas o cambios para la institución que condicionarán y comprometerán su existencia y actividad futura durante un largo periodo de tiempo. La externalización no debe afectar a la tarea esencial o núcleo esencial de la actividad de la organización (*core business* o *coeur de metier*), esa tarea que es la razón de ser en sí misma de la institución. Por otra parte determinar qué trabajo resulta esencial y qué trabajo resulta accesorio, es una decisión que depende de factores múltiples y mutables en cada momento de la vida de la institución. La decisión de externalización debe objetivarse al máximo basándose en indicadores de producción, una contabilidad de costes adecuada y el uso de técnicas de análisis apropiadas. El análisis coste-beneficio tiene dificultades de aplicación importantes que impiden su empleo de manera habitual. Es la técnica más completa de valoración de la relación entre los recursos empleados y los objetivos perseguidos, permite comparar proyectos diferentes o estudiar formas alternativas de alcanzar los objetivos de un programa. Está especialmente indicado para la evaluación de proyectos de inversión y gastos públicos. El análisis coste-eficacia supone una simplificación del análisis coste-beneficio, se utiliza cuando no es posible obtener buenas estimaciones monetarias de los beneficios de un proyecto o programa, cuando no es posible evaluar monetariamente los objetivos perseguidos pero sí calcular los costes sociales. El análisis se desarrolla comparando los costes con índices o medidas no monetarias de la efectividad de los gastos.

Las diferentes apreciaciones sobre los límites del núcleo esencial de la actividad pueden llevar a un desglose de tareas consideradas aptas para externalizar y por tanto externalizadas que desemboque en una sobredependencia de las capacidades externas, degenerando en lo que se ha denominado «empresa hueca» y que sería aquella en la cual todas las tareas estarían ex-

ternalizadas, permaneciendo en la empresa únicamente su dirección y coordinación. En el otro extremo se encuentra la internalización o la integración vertical de tareas del proceso productivo, entendiéndose por tal la decisión estratégica de integrar en una misma organización los diferentes trabajos relacionados verticalmente. Por ejemplo cuando una fábrica de montaje de automóviles decide adquirir la capacidad de producir sus propios componentes o inclusive la producción de materiales básicos como acero, plásticos o caucho. Entre ambos extremos caben múltiples posibilidades de externalización de actividades secundarias o auxiliares consideradas cada una de ellas de forma individual o en conjuntos definidos por tipos de actividad conectados o afines, y que pueden ir desde la delegación total en la organización externa al simple apoyo en el desarrollo de la actividad mediante la integración de miembros de la organización externa en los grupos de trabajo propios.

Explica Robert M. Grant (1996): «Una de las cuestiones fundamentales de la teoría de las organizaciones es la razón de existencia de las empresas. Si la empresa se define como una organización formada por un número de individuos ligados por contratos de empleo con una autoridad central contratante, está claro que las empresas no son esenciales para llevar a cabo actividades económicas complejas. [...]. ¿Qué determina las actividades a realizar dentro de la empresa y las que deben contratarse a personas o empresas a través del mercado? La respuesta de Ronald Coase era el “coste relativo”. Si los costes de transacción asociados a la organización mediante el mercado son mayores que los costes administrativos de organizar dentro de la empresa, podemos suponer que la coordinación de la actividad productiva se integre dentro de la empresa».

Durante tres cuartas partes del siglo XX los avances tecnológicos han permitido la reducción de los costes administrativos de las empresas con respecto a los costes de transacción, lo que llevó a la creación de grandes corporaciones multinacionales. En los últimos veinte años ha cambiado la tendencia; ante un entorno menos estable y una competencia más intensa la mayoría de las grandes empresas han redefinido objetivos, han continuado extendiendo su ámbito geográfico a la vez que han sido propensas a disminuir su tamaño abandonando actividades periféricas o secundarias, produciéndose una desintegración vertical que ha desembocado en la contratación de estas actividades en el exterior.

En definitiva, en sentido amplio, la externalización es una técnica de gestión que consiste en renunciar a la posibilidad de realizar con medios propios de manera total o parcial, determinadas actividades del proceso productivo, para lograr su ejecución de manera más satisfactoria acudiendo a otros organismos externos especializados en la realización de estas tareas.

## **1.2. VENTAJAS E INCONVENIENTES**

El empleo de la externalización es recomendado argumentando que en general puede proporcionar entre otras las siguientes ventajas:

- Obtención de una racionalización en la gestión de las capacidades y servicios propios.

- Logro de una reducción en costes que desemboca en su optimización, resultando así una gestión global más eficiente.
- Transformación de costes fijos en variables.
- Transformación de inversiones en gastos, desapareciendo los activos.
- Generación de economías de escala aportando valor añadido a las diversas fases de los procesos.
- Aumento de la competitividad mejorando la calidad del servicio.
- Acceso permanente a recursos y habilidades específicos, así como a las últimas tecnologías.
- Aporta flexibilidad e innovación para adaptarse a cambios en la organización, funcionales o del mercado.
- Permite a la organización así como a su personal centrar todo su esfuerzo en su actividad esencial, despreocupándose de actividades secundarias o auxiliares.

Los principales inconvenientes que se aprecian en el empleo de la externalización como método de gestión son:

- Se presenta la necesidad de adquirir o potenciar capacidades, que hasta el momento o bien no eran necesarias o bien su espectro de actuación era más reducido. Se trata de tareas como: estudios de mercado, estudios de la solvencia de los potenciales proveedores (económica, técnica y profesional), conducción y control de procesos de negociación o la evaluación del rendimiento.
- Aparición de nuevos costes, entre otros: de formación, de negociación, de evaluación, de transición a la nueva situación o de control de riesgos.
- Inquietud social ante la incertidumbre del futuro de los puestos de trabajo.
- Adaptación mutua con el proveedor: traspaso de funciones, puesta al día sobre la situación, coordinación de trabajos, etcétera.
- Creación de dependencia respecto del proveedor, lo que a su vez provoca pérdida de control y vulnerabilidad.
- Exceso de personal y de activos (fijo, fungible e intangible).
- Pérdida de experiencia o *Know-how*.
- Incertidumbre en cuanto a los resultados de la externalización.
- Dificultad de aplicación de las fórmulas de precios y de cuantificación de la producción.
- Apreciación de resultados a largo plazo.

Además puede producirse la materialización de riesgos potenciales, lo cual determinará la aparición de nuevos inconvenientes que estarán condicionados por el grado de control y el poder de neutralización sobre dichos riesgos, como por ejemplo:

- Realización de procesos deficientes: pliegos de prescripciones técnicas y contratos incompletos, errores en estimaciones, renegociaciones de precios, etcétera.
- Incumplimientos por parte del proveedor, demoras o interrupciones del servicio.
- Evolución de la inquietud social hacia conflictos laborales.
- Disminución del rendimiento de los trabajadores propios.

- Falta de objetividad y previsiones excesivamente optimistas.
- Dificultades y retrasos en la negociación o implementación del proceso por la complejidad de la prestación.
- Escepticismo y falta de confianza organización-proveedor.
- Alianzas, pactos, contratos o convenios del proveedor con terceros, no deseados.
- Evolución del mercado a situaciones monopolísticas.

### **1.3. DESARROLLO DEL PROCESO EXTERNALIZADOR**

La extensión y el nivel de detalle del epígrafe se justifican por la intención de resaltar la complejidad de la realización de un buen proceso de externalización, así como las dificultades existentes para su correcta y completa ejecución. Está basado en el trabajo realizado por Robert White y Barry James (2003) en su obra «Manual del Outsourcing» en el que de forma completa y exhaustiva se dan las pautas a seguir y los puntos a cumplimentar para el correcto desarrollo de un proceso de externalización; si bien la hoja de ruta propuesta en este trabajo para el seguimiento del desarrollo del proceso y que figura en el ANEXO I difiere en el orden de realización de tareas y en el encuadramiento de éstas en las diferentes etapas del proceso. Los principios establecidos para empresas pueden ser extendidos y adaptados para otras organizaciones de tipo económico entre las que caben las diferentes administraciones públicas.

El proceso se divide en cuatro etapas:

- Primera etapa: reflexión y planteamiento previo.
- Segunda etapa: preparación del acuerdo de externalización.
- Tercera etapa: ejecución del acuerdo.
- Cuarta etapa: seguimiento del acuerdo.

- Reflexión y planteamiento previo:

El objetivo elemental de toda empresa es su supervivencia, además como objetivo básico tendrá el de maximizar su valor y beneficios. Este interés puede llevar a plantearse una serie de preguntas sobre las que será necesario reflexionar para estudiar y analizar las posibles respuestas y sus implicaciones. Son preguntas del tipo: ¿se busca una reducción en costes, una mejora de resultados, o ambas cosas?, en caso afirmativo: ¿se puede lograr con medios propios o se necesita apoyo externo?, en caso de necesitar apoyo: ¿qué tipo de ayuda?, ¿qué tareas se verán afectadas?, ¿a qué acuerdos y compromisos se debe llegar?, ¿podrán ser asumidos y mantenidos?, ¿qué funciones de la organización deben ser incluidas en un acuerdo de externalización?, o ¿cómo afectará al futuro de la organización?

No hay que precipitarse ni dejarse llevar por las modas; la externalización es una herramienta de gestión que en ocasiones, no siempre, ofrece la posibilidad de obtener mejoras en el rendimiento de la empresa. En ningún caso debe convertirse en un objetivo a lograr por sí misma; no tendrá ningún sentido si los objetivos marcados pueden ser alcanzados mediante el empleo



de los recursos propios sin necesidad de incurrir en los costes representados por el beneficio del proveedor del servicio y el coste de su realización.

Un establecimiento de objetivos correcto proporcionará la guía para las valoraciones del resultado del servicio. White y James establecen como ejemplo de objetivos genéricos: «Conseguir y mantener el acceso a aquellas capacidades, habilidades, herramientas y tecnologías que sean apropiadas para el mantenimiento de los sistemas operativos y el logro de los objetivos empresariales, minimizar la inversión directa en el desarrollo o la adquisición de herramientas o tecnología, así como en la formación en su utilización, mantener una presión sobre los costes unitarios sin detrimento de alcanzar los objetivos empresariales, mejorar en un cierto porcentaje la identificación y respuesta a las necesidades de los clientes, maximizar las oportunidades profesionales del personal en plantilla,[...]».

Una vez fijados los objetivos será necesario realizar una valoración de las capacidades internas y del potencial para mejorar el resultado. Si se concluye que para alcanzar el objetivo muy probablemente será necesario acudir a la externalización, habrá que analizar los posibles riesgos y la forma de neutralizarlos, así como las implicaciones que tendrá para el personal de la empresa y sus clientes.

Para la valoración de las capacidades internas y del potencial de mejora del resultado, será necesario contar con una adecuada contabilidad de costes y los pertinentes indicadores para la evaluación de la productividad que permitan determinar y cuantificar hasta donde puede mejorar el rendimiento sin acudir a recursos externos. Este nivel potencial de producción se debe presentar de modo que pueda ser comparado con el nivel de mejora que se obtendría con el empleo de medios externos. No será necesario disponer de los datos exactos, pues su obtención exigiría un esfuerzo antieconómico, pero sí lo suficientemente relevantes, pertinentes e indicativos. Si el nuevo nivel interno teórico de rendimiento es suficiente para alcanzar los objetivos de la empresa no será necesario recurrir a los medios ajenos. Por el contrario si el nivel proporcionado por los medios externos además contribuye a la eliminación de limitaciones internas y aporta otros beneficios aumentado la ganancia neta, la opción correcta sería emplear la externalización. No hay que perder de vista que además del coste de la prestación habría que asumir el beneficio del proveedor, que según White y James en su experiencia de participación activa en más de cincuenta acuerdos diferentes de externalización, oscila entre el 7 % y el 25 %.

Los elementos básicos a considerar para el análisis de las capacidades internas son: horas de presencia del personal propio, su eficacia y el grado de utilización de los recursos materiales propios. Se busca determinar el coste de la mano de obra y el porcentaje de trabajo productivo empleado por cada proceso y comparar los resultados obtenidos con otras empresas del sector. En cuanto al uso de los activos propios habrá que determinar cuales de ellos son altamente relevantes, cuál es su estado de utilización, su coste de sustitución y las posibles sinergias que podrían proporcionar en unión de los activos del potencial proveedor.

Resulta oportuno a continuación realizar un estudio de mercado para comprobar su madurez y la posible existencia de monopolios u oligopolios que alteren la competencia. Habrá que asegurarse de la existencia de un mínimo de posibles proveedores con capacidad y entidad suficiente para la realización del servicio con garantías, de modo que se asegure la viabilidad del proyecto y un adecuado nivel competencia para promover las negociaciones de precios y condiciones de ejecución. En el caso de no encontrar la madurez suficiente en el mercado lo más aconsejable es desistir de la idea de externalizar; no obstante, si se aprecian posibilidades, también cabe impulsar la creación de un mercado promoviendo el desarrollo de los proveedores más aventajados mediante el establecimiento de los contactos apropiados para transmitir información sobre capacidades complementarias e intereses comunes.

Seguidamente es pertinente analizar las implicaciones para todos los elementos con la condición de interesados: plantilla del proveedor, equipo gestor del programa, personal directivo, los trabajadores y sus representantes, los clientes de la empresa, etcétera. Definen White y James un interesado como: «cualquier persona o institución que tiene o cree tener un interés directo o indirecto en el programa o su resultado, y que tiene la suficiente autoridad, influencia o capacidad como para realizar una contribución significativa o infligir una demora significativa si no se le controla o consulta adecuadamente». Habrá que realizar una lista de los interesados y trabajar en la obtención de datos sobre su predisposición ante los cambios, controlarlos y tomar las precauciones adecuadas para evitar o salvar cualquier problema que pudiera surgir y entorpecer el buen desarrollo del proyecto, como por ejemplo: instrumentar las vías de necesaria comunicación en los diversos niveles orgánicos entre el personal propio y el personal del proveedor, vigilar los posibles intereses particulares del equipo gestor del proyecto, informar e implicar al personal directivo en la formulación del proyecto, informar y tranquilizar a los trabajadores y sus representantes; en cuanto a los clientes será procedente informarles de las novedades asegurando el mantenimiento de la misma relación y nivel de servicio.

Para el control de los riesgos lo primero que debe hacerse es identificarlos y ser consciente de que según avance el proyecto éstos cambiarán, aumentando, disminuyendo o incluso desapareciendo. White y James destacan que la información requerida para describir, clasificar y gestionar los riesgos de forma efectiva es sustancial y compleja, para lo cual se hace necesaria una adecuada combinación de controles y asignaciones de tiempo y esfuerzos que posibiliten su neutralización y no interferencia en el éxito del proceso. Para ello proponen un protocolo de actuación que consiste en realizar un trabajo continuo de seguimiento de una relación de riesgos que resume los reconocimientos realizados, mediante la elaboración de unas fichas de control en las que deben figurar:

- Número de referencia para su identificación.
- Número de versión: número secuencial que avanzará con las sucesivas evaluaciones y revisiones.
- Clasificación según categorías: complejidad, interesados, efectividad, tecnología, capacidad de servicio, recursos, experiencia, protección, seguridad, gestión, instrumentos legales, plan del proyecto, finanzas.

- Descripción y nombre.
- Ámbito y origen.
- Propietario del riesgo: persona con responsabilidad directa.
- Razón de su existencia.
- Probabilidad de existencia.
- Efectos y momento.
- Valor.
- Estrategia de prevención: acciones para reducir o eliminar el riesgo.

Como ejemplos de riesgos se plantean entre otros: no planificar el proyecto adecuadamente, imposibilidad de controlar a los interesados, personal desmotivado, sabotaje del servicio, falta de confianza del cliente, información deficiente relativa a costes propios, estimaciones exageradamente optimistas, ausencia de ofertas, ambigüedades en el pliego de prescripciones técnicas, seguridad y confidencialidad, información inadecuada proporcionada por los posibles proveedores, falta de habilidades negociadoras, presiones externas de tipo comercial o legal, elección equivocada de proveedor, cambios en las capacidades de la empresa, incapacidad para gestionar el contrato, capacidad insuficiente del proveedor, cambio de objetivos o cambio de política como resultado de cambios o sustituciones en el personal directivo.

Una vez cumplimentadas estas etapas y con todos los datos e información recabada procede tomar la decisión de iniciar o no el proceso de externalización.

- Preparación del acuerdo de externalización:

Es una etapa que se caracteriza por la gran carga de trabajo empleada en el establecimiento de contactos, realización de estudios, análisis y la preparación de las negociaciones con los posibles proveedores. Se concretará en las políticas a seguir inspiradas en las respuestas de los proveedores en los ámbitos: recursos humanos, activos, fórmulas de cobro, pliego de prescripciones técnicas y contrato, modelos de evaluación de propuestas, modelos de evaluación de rendimiento y relaciones, así como el establecimiento en firme de un calendario de hitos.

La gestión del proyecto incluirá la planificación, organización, ejecución y control de las tareas y recursos empleados para su desarrollo. El grupo encargado de estos trabajos será un equipo multidisciplinar de especialistas que abarcarán los siguientes campos: técnico, legal (mercantil y laboral), recursos humanos, valoración de activos y propiedades, finanzas, auditoría y todo aquel que por su experiencia o conocimiento tenga la condición de técnico o experto, esté íntimamente ligado a la actividad a externalizar, o tenga algo que aportar. Al frente del equipo estará el director del proyecto, responsable último de alcanzar en tiempo y forma los hitos marcados. El equipo deberá estar en condiciones en todo momento de informar del estado del proyecto en relación con los trabajos realizados, el presupuesto asignado y las referencias sobre los objetivos y calendarios marcados.

Los resultados de la externalización dependerán casi en su totalidad de una buena preparación y elaboración del acuerdo que ha de regir la relación proveedor-cliente. Se efectuará una presentación de necesidades e intenciones a los proveedores seleccionados como posibles candidatos a la celebración del acuerdo, intercambiando información sobre aspectos relativos a las actividades funcionales y a la duración del acuerdo, teniendo en cuenta que el precio es función del volumen y la duración del servicio. A mayor volumen y mayor tiempo el proveedor tendrá la certeza de la recuperación de las inversiones realizadas, lo cual repercutirá en mejores precios. En el caso de que el objeto del contrato no sea asumible por un único proveedor habrá que considerar la posibilidad de o bien dividir el servicio o bien promover las oportunas alianzas empresariales.

Es obligatoria la redacción de un completo pliego de prescripciones técnicas en el que se recoja de manera exhaustiva, sin errores, omisiones ni ambigüedades, todos los detalles funcionales y operativos de la actividad, definiendo de forma concreta sus características técnicas, los requisitos del servicio tanto de niveles de producción como de calidad, los medios humanos y materiales a emplear, el presupuesto, las fórmulas de establecimiento de precios, las limitaciones del servicio, los requisitos y restricciones de seguridad y confidencialidad, evaluaciones y auditorías, propiedad intelectual, garantías, formato y modelo de oferta, además de todas aquellas cuestiones de relevancia que en un momento dado, ante la posible aparición de novedades, imprevistos e incertidumbres en el desarrollo del servicio pudieran ser empleados como elementos de negociación con el proveedor. Además el pliego servirá de base para la evaluación y selección de propuestas. Evidentemente la redacción inicial del pliego de prescripciones técnicas tendrá carácter de borrador e irá modificándose y consolidándose a medida que avancen los contactos con los potenciales proveedores y se vaya obteniendo información sobre las posibilidades reales de obtención de los requisitos requeridos, hasta adquirir el carácter de definitivo. Un pliego incompleto provocará continuas renegociaciones de prestaciones y precios.

Respecto a las fórmulas de establecimiento de precios se deberá buscar la obtención de un precio cierto o fácilmente calculable y controlable. La externalización conlleva una relación comercial a largo plazo, su éxito deberá fundamentarse en una base financiera sencilla y práctica aceptable por las partes. El establecimiento del precio será más complejo que en los contratos habituales. Habrá que acudir a mecanismos que eviten las escaladas de precios en el tiempo y a la vez maximicen la rentabilidad de la inversión efectuada por parte del proveedor, para ello es fundamental el conocimiento de los costes del proveedor. Una vez rodado el contrato, en una nueva posición negociadora la mayoría de los argumentos del comprador han desaparecido. En estas circunstancias el proveedor puede considerar que es una buena ocasión para aumentar los márgenes de beneficio a través de cambios cuidadosamente estructurados de los precios, cada vez que se produce una modificación en los requisitos del servicio. Los mecanismos correctores de precios deben ser sencillos y estar diseñados de forma que se eviten renegociaciones. Establecen White y James: «La clave para lograr la certidumbre de los precios y flexibilidad en el servicio está en la creación de fórmulas apropiadas. Los

precios se pueden calcular con base a los inputs, lo producido, la relación riesgo/recompensa, o una mezcla de estos». Los posibles elementos constitutivos del precio final son:

- Costes fijos: son los costes acordados para cubrir los servicios rutinarios. Son determinados o predecibles y fácilmente calculables, como por ejemplo: alquiler y amortizaciones de equipamiento, arrendamientos de inmuebles, cánones y mantenimientos, materias primas, gastos de vida y funcionamiento (electricidad, agua, teléfono, gas, etcétera) o gastos de personal.
- Costes variables: son los relacionados con la prestación del servicio y que no pueden ser previstos fácilmente, como por ejemplo: consumibles u horas extraordinarias.
- Costes por prestación de servicios adicionales: incluirá los costes de cualquier prestación no incluida en los costes fijos.

También habrá que hallar la forma de identificar las unidades producidas y su cuantificación, establecer las medidas para el empleo de los mecanismos de cálculo ante subidas o bajadas de los precios de mercado de alguno de los componentes del servicio, ajenas a la voluntad del proveedor.

Para el establecimiento de unos mecanismos de regulación válidos para ambas partes lo ideal es pactar un precio basado en el margen de beneficio obtenido por el proveedor y condicionado a un mínimo de producción. Para ello es absolutamente imprescindible tener acceso a sus costes. Se puede acordar el establecimiento en porcentaje de unos márgenes máximos y mínimos cuyo alcance sirva como detonante para la revisión y en su caso corrección de precios al alza o a la baja según corresponda. Además caben otras fórmulas adicionales como el establecimiento de incentivos o penalizaciones por índices de producción, la autorización del uso de activos por parte de terceros clientes o el establecimiento de porcentajes de participación en los beneficios del cliente.

Independientemente de que un acuerdo de externalización esté basado y fundamentado en la confianza y en el interés común, debe plasmarse en un contrato legalmente reconocido que recoja las reglas de la relación cliente-proveedor. Paralelamente a la elaboración y negociación del pliego de prescripciones técnicas se hará lo propio con el borrador del contrato, dejando muy claro que ambos documentos se refundirán en uno solo, pues el pliego de prescripciones técnicas figurará como anexo y funcionará como una cláusula más del contrato. En ningún caso se deben admitir contratos-tipo estandarizados proporcionados por proveedores experimentados y que pueden evolucionar a contratos de adhesión con escaso margen de negociación y maniobra. Será más productivo hacer ver a los proveedores que el borrador del contrato es lo suficientemente flexible para poder recoger una redacción de cláusulas previamente negociadas. El contrato deberá recoger principalmente: su objeto, la identificación de las partes, sus deberes y derechos, el régimen de transición hasta la total implementación, los niveles de producción y su calidad, las responsabilidades y garantías, los incentivos, penalizaciones e indemnizaciones, la duración, las posibles causas de cese, interrupción o suspensión y sus consecuencias para las partes, el calendario

de implementación, las condiciones de recepción del servicio, el precio y los pagos, las limitaciones a la subcontratación, la evaluación, control y auditoría de la actividad, el deber de información, la propiedad intelectual, los requisitos de seguridad y confidencialidad, el empleo de personal y de activos propios y ajenos, la descripción y requisitos del servicio remitiendo para todas las cuestiones funcionales y técnicas al pliego de prescripciones técnicas, la regulación de las obligaciones de las partes por la finalización del contrato y en su caso por el retorno o transferencia a otro proveedor de la actividad, así como los mecanismos de solución de conflicto entre las partes.

De forma simultánea a la elaboración del acuerdo se deben emprender las adaptaciones internas necesarias para asumir los cambios, centrándose principalmente en la adopción de medidas de política de personal y medidas relativas a política de actuación sobre activos.

El aspecto social del proyecto se verá fuertemente marcado por su impacto en el personal de la empresa. Las perspectivas de cambios que pueden implicar traslados forzados, despidos o cambios de actividad resultarán traumáticas y crearán una ansiedad derivada de la incertidumbre sobre el futuro. Esto puede provocar en el mejor de los casos bajadas en los índices de rendimiento, pero también puede provocar huelgas, sabotajes y creación de nuevas dificultades para el desarrollo del proyecto. Hay que contar con que la actitud de los sindicatos será negativa y de rechazo, así quedó patente en la externalización a la empresa IBM de servicios administrativos del Banco Urquijo<sup>1</sup> en el año 2004, o en la presentación como experiencia piloto del proyecto DMM/01/2006 de RENFE-operadora<sup>2</sup> en relación con el mantenimiento de locomotoras de la serie 269 en las instalaciones de Venta de Baños (Palencia). En estos casos los sindicatos aprecian amenazas del tipo: expansión de las externalizaciones, pérdida de cargas de trabajo, pérdida de control sobre la realización de las cargas contratadas y las condiciones en que se realizan, inestabilidad laboral, diversificación de condiciones laborales en un contexto anterior a un convenio sectorial o multiempresarial, agravio comparativo entre trabajadores de distintas empresas, o el empeoramiento de las condiciones de inicio de la negociación colectiva.

La política a seguir será la de creación de un plan de comunicaciones por el que mediante un canal unidireccional se facilitará la información oportuna a los trabajadores y sus representantes de forma preferentemente escrita y evitando foros abiertos de preguntas y respuestas. La información será dosificada según convenga para el avance del proyecto. La primera comunicación será el anuncio del proyecto, en él se informará sobre: el plan de comunicaciones, los objetivos de la externalización y su alcance, especificando las áreas que se verán afectadas, la descripción del proceso de realización y su calendario. Teniendo en cuenta la legislación laboral reguladora como estatutos de trabajadores y convenios colectivos y una vez adoptadas las decisiones

---

<sup>1</sup> EFE: *Sindicatos rechazan externalización servicios en Banco Urquijo* [en línea], Madrid 22/06/2004, <<http://www.finanzas.com>>.

<sup>2</sup> DiariodeCastilla.com: *Preocupación por la externalización de RENFE en Venta de Baños* [en línea], <<http://diariodecastilla.com>>.

oportunas, se podrá optar entre informar, en esta primera comunicación o bien esperar a la siguiente, sobre las políticas de personal que se van a seguir y que tratarán entre otras cuestiones: despidos e indemnizaciones, jubilaciones anticipadas, recolocaciones en la propia empresa, transferencias de personal al proveedor, o líneas de ayuda y formación. Las siguientes comunicaciones serán periódicas e informarán sobre el estado del proyecto y los avances efectuados: actualización de informaciones precedentes, posibles proveedores, dificultades encontradas, etcétera. Una vez seleccionado el proveedor y celebrado el acuerdo se efectuará una comunicación haciendo su presentación general y de intenciones. Las últimas comunicaciones informarán del estado de implementación del proceso de externalización.

En cuanto a los activos, se hace una distinción ente el activo fijo o inmovilizado y el activo circulante. Mientras que los elementos del activo circulante podrán ser enajenados o traspasados al proveedor con mayor o menor facilidad, para los elementos del activo fijo habrá que efectuar un análisis que determine en qué grado se va a ver afectada su permanencia en la empresa. La decisión de permanencia estará delimitada por una horquilla en cuyos extremos se situarán posturas radicalmente diferentes. En un extremo y en tanto en cuanto sean usados para producir por sí solos o creando sinergias con los activos del proveedor, los que deben permanecer en la empresa; en el otro extremo se establece la decisión de venta o enajenación ya que el proveedor contará con su propio inmovilizado para la prestación del servicio. Entre ambos extremos se encuentran múltiples posturas condicionadas por la voluntad de abandonar la inversión y financiación de bienes de capital para obtener importantes ahorros y la idea de no renunciar al mantenimiento de cierto grado de capacidad en la actividad externalizada en prevención de una posible decisión de retorno en el futuro. El proveedor cuando tenga una garantía temporal de recuperación de la inversión muy probablemente se mostrará favorable a realizar inversiones en activos fijos, pues esto representa una oportunidad de añadir valor a sus servicios.

Una vez obtenidas las diferentes ofertas definitivas, fruto de las negociaciones previas, se hace necesario su estudio, análisis y evaluación. Para mayor agilidad y tratamiento informático es de gran utilidad que las ofertas se hayan presentado en el formato y modelo facilitado en el pliego de prescripciones técnicas. Lo primero es constituir un equipo multidisciplinar de selección en el que debe figurar personal cualificado y experto para evaluar la solvencia económica, técnica y profesional así como la calidad de la propuesta, al frente del cual estará un directivo de la empresa que no tenga poder de decisión en la adjudicación final. La evaluación se concretará en el examen de determinados puntos a los que se dará una cierta ponderación con el fin de establecer una clasificación final de las ofertas por orden de preferencia. Dependiendo del número de ofertas y dada la limitación de tiempo y recursos a emplear en la selección, se podrá realizar una selección previa más general de los mejores candidatos y una posterior selección definitiva entre los elegidos. El estudio de las cuentas anuales, estatutos de constitución y la obtención de referencias sobre los contratos en vigor, así como los celebrados en los cinco últimos años, proporcionarán los datos para la evaluación de la solvencia económica, técnica y profesional. Para la evaluación de la oferta se

deben tener en cuenta y ponderar aspectos tales como: compromisos de producción y servicio, garantías, medios utilizados, innovaciones tecnológicas, aportaciones adicionales y complementarias sobre los requisitos inicialmente requeridos, estabilidad y el precio. Los datos obtenidos serán ponderados y presentados mediante índices y escalas de modo que se objetivice al máximo la clasificación final por orden de preferencia, la cual será incluida en el informe final que será trasladado a la dirección para que tome la decisión final de adjudicación del contrato.

Durante esta fase se desarrollará también la elaboración del modelo de evaluación del rendimiento del servicio externalizado y que podrá incluir actuaciones propias, así como auditorías de terceros especializados. Se podrán comprobar aspectos como: índices [confianza, aptitud, actitud, adaptación, flexibilidad, compromiso, niveles de calidad y servicio, ética, reputación], valor corporativo [opinión de clientes y personal, nivel de prestaciones a clientes, innovación, evolución de los resultados (beneficios/pérdidas), calidad de producto], grado de respuesta [velocidad de respuesta, disposición para la adaptación, disposición de aceptar molestias], fiabilidad [necesidad de supervisión, grado de cumplimiento respecto a calendarios acordados, respeto a los compromisos de costes y calidad acordados], estabilidad [actividad estable y constante].

- Ejecución del acuerdo:

Una vez realizada la elección del candidato entre todos los seleccionados, y en virtud de los compromisos adquiridos, se produce el ajuste final de las cláusulas para dar firmeza al pliego de prescripciones técnicas, al contrato y al modelo de evaluación del rendimiento, culminando con la formalización del contrato y su implementación.

La puesta en marcha del contrato no estará exenta de dificultades, deberá ser facilitada al máximo y cumplir el calendario establecido al efecto.

Cliente y proveedor tienen que estar concienciados de que para obtener unos buenos resultados la relación que les une debe estar fundamentada en una colaboración y confianza mutua que incentive a ambos para reducir costes operativos y mejorar los resultados.

- Seguimiento del acuerdo:

El mantenimiento de ese clima de complicidad y colaboración entre cliente y proveedor ha de llevar a cuidar el desarrollo del contrato para que ambas partes consigan obtener los máximos beneficios mutuos. Y si bien la bibliografía especializada advierte sobre los perjuicios potenciales que pueden originar el escepticismo o la falta de confianza, la realidad es que el cliente deberá adoptar las acciones necesarias para que el interés legítimo del ánimo de lucro del proveedor no se convierta en ansiedad por sacar un beneficio mayor del inicialmente calculado. El cliente presentará una actitud políticamente correcta ante el proveedor, pero manteniendo medidas preventivas de control que le sirvan para preservar al precio acordado el nivel de calidad de



la prestación recogido en los acuerdos. La evaluación del rendimiento debe realizarse y ser efectiva, presentándose al proveedor como algo normal y habitual, tal y como quedó recogido en el pliego de prescripciones técnicas. Se hace ineludible la monitorización del servicio mediante la creación de índices e indicadores que permitan un control y evaluación que cumpla principalmente las funciones de prevención y comprobación. El proceso evaluador tiene el carácter de imprescindible para el buen seguimiento del contrato y en su caso para promover las pertinentes medidas correctoras.

#### **1.4. TIPOS DE EXTERNALIZACIÓN**

Siguiendo los patrones establecidos por la bibliografía especializada, se pueden establecer diferentes clases de externalización clasificables según diversos criterios que interactúan entre ellos:

- Profundidad o nivel de análisis de la decisión.
- Amplitud temporal.
- Tipo de integración/externalización.
- Relación de propiedad.
- Grado de control.

Examinando el criterio más general, el de profundidad o nivel de análisis de la decisión, se distinguen dos tipos de externalización:

- Táctica, coyuntural o competitiva.
- Estratégica, de especialidad o cooperativa.

La externalización táctica es más tradicional e intuitiva, en el mejor de los casos se realiza teniendo en cuenta exclusivamente los costes y en raras ocasiones contempla otros beneficios o riesgos de la operación. Este tipo de externalización está destinada a resolver la escasez temporal de recursos o las variaciones de capacidad. Es lo que el General Bodín, *Contrôleur general des armées* (equivalente al Interventor General de la Defensa en España), calificó como política de «tapar agujeros» en su comparecencia en las jornadas organizadas en enero de 2002 por el Ministère de la Défense, el Comité de Liaison Défense du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) y el Institut Esprit Service sobre las perspectivas de externalización en Francia. El proceso de externalización es corto y poco pormenorizado ya que se están buscando soluciones a corto plazo para situaciones perentorias. Generalmente los plazos de compromiso no son muy largos (amplitud temporal corta). Estos procesos pueden ser utilizados para adquirir experiencia o ser considerados como transitorios hacia otros procesos de externalización a medio y largo plazo más completos y pormenorizados.

La externalización estratégica es producto de un proceso más elaborado y exhaustivo. Está enfocada a aprovechar de forma perdurable en el tiempo la especialización de los proveedores. Además de considerar el parámetro coste, sigue un escrupuloso protocolo de actuaciones dirigidas a controlar todos los puntos que pueden tener influencia en el resultado final. Se consideran aspectos tales como: el proceso de contratación, los costes, la obtención de mejoras en calidad, eficacia y eficiencia, el acceso a nuevas capacidades y co-

nocimientos, la contribución para la implementación de cambios estratégicos en la organización, o el control de la actividad externalizada. Estos procesos están concebidos para compromisos a medio y largo plazo (amplitud temporal larga).

La relación contractual en uno y otro caso será diferente, mucho más exhaustiva, completa y pormenorizada en el caso de la externalización estratégica ya que regula una relación cooperativa a largo plazo y más ágil y flexible en la externalización táctica ya que las posibles carencias y deficiencias podrán ser corregidas en futuros periodos de contratación.

Analizando la amplitud temporal o duración de la relación contractual de la externalización, se pueden diferenciar dos tipos:

- Corta para periodos comprendidos entre uno y dos años.
- Larga para periodos superiores a dos años.

Teniendo en cuenta el tipo de integración de la actividad externalizada en la actividad global de la organización se puede distinguir:

- Vertical: es la delegación en organizaciones externas de actividades relacionadas verticalmente en el proceso global de producción. La externalización vertical puede darse a su vez en dos direcciones:
  - Hacia atrás: cuando la organización delega la elaboración de componentes del producto final.
  - Hacia delante: cuando la delegación afecta a actividades relativas al producto final elaborado, en las que la organización pasa de ser productor a cliente.

Sirva como ejemplo una empresa como «A casa do queixo» (Sobrado dos Monxes, A Coruña). Es una empresa dedicada a la elaboración, distribución y venta de quesos de vaca. Cuenta con la propiedad de más de trescientas vacas estabuladas, así como de prados para pasto, instalaciones para tratamiento y elaboración de los quesos, sala de envasado y etiquetado, tienda de venta al público en las propias instalaciones y vehículos para distribución. En el caso de que la empresa tomase la decisión estratégica de centrarse en el núcleo esencial de su actividad, considerando que éste se limita a la simple elaboración de los quesos, calificando como actividades secundarias la producción de pastos, leche, el etiquetado y envasado, la distribución, la venta, etcétera y decidiese su externalización contratando con organizaciones externas la obtención de las materias primas y servicios; constituiría una externalización vertical hacia atrás el abandono de la producción de leche pasando a ser adquirida a productores especializados, constituiría una externalización vertical hacia delante la contratación con una empresa especializada del envasado, etiquetado y almacenaje de los quesos, así como de su distribución y venta.

- Horizontal: para actividades que han experimentado una externalización parcial. En el desarrollo de la actividad externalizada participan al mismo nivel miembros de la propia organización y miembros de la organización externa contratada. Sirva como ejemplo el servicio de

atención al cliente por vía telefónica de una empresa en el que el supervisor que controla la actividad pertenece a la empresa y los operadores que atienden las llamadas pertenecen parte a la propia empresa y parte a la empresa contratada. El principal motivo para emplear este tipo de externalización es la de mantener la capacidad técnica (*know how/savoir-faire*), así mismo puede constituir una experiencia de prueba que se toma como precaución ante la posibilidad de una futura decisión de externalización total de la actividad.

Considerando la propiedad de los medios utilizados:

- Propios: la actividad externalizada es realizada por una organización externa especializada pero se mantiene la propiedad de los medios utilizados. Se trata de actividades en las que se quiere conservar internamente cierta capacidad de realización en previsión de retorno.
- Ajenos: la exigencia de la organización respecto de la actividad externalizada se limita a la obtención de un resultado final.

Atendiendo al control ejercido sobre la actividad externalizada se podría establecer una graduación que fuese desde la ausencia total hasta el control más exhaustivo, pero se distingue principalmente teniendo en cuenta la condición del personal controlador:

- Rutinario: se trata de un control de primer nivel, superficial, realizado por el personal de la organización directamente relacionado con la actividad externalizada, dicho control puede ser objeto de monitorización para facilitar su ejercicio por personal no especializado en este tipo de labores. Se puede tomar como ejemplo en una actividad de limpieza: cantidad de productos empleados, horarios de entrada y salida, número de operarios en activo, o el número de actuaciones diarias.
- Especializado: es realizado de forma exhaustiva y en mayor profundidad por personal especialista y dedicado en exclusiva a esta labor. Consiste en la verificación de todos los requisitos de la prestación recogidos en el contrato mediante examen directo y los análisis de la información remitida por los usuarios (control rutinario). Se emplean diversas técnicas de muestreo y auditoría para la obtención de referencias cruzadas así como de análisis de indicadores de calidad.

En general los procesos de externalización considerados como estratégicos tienen una amplitud temporal larga, comprende la delegación total de actividades integradas verticalmente en el proceso productivo y cuyo desarrollo y resultados son ejercidos de manera exhaustiva. Por otro lado los procesos considerados como tácticos tienen una amplitud temporal corta, suelen estar limitados a procesos parciales y son empleados para mantener índices de capacidades o bien a modo de prueba de cara a externalizaciones estratégicas futuras.

## **1.5. LOS COSTES DE LA EXTERNALIZACIÓN**

Partiendo de la base de que una decisión de externalización no debe fundamentarse exclusivamente en la obtención de una reducción de los costes,

sí hay que tener muy presente que es uno de los principales argumentos y de mayor peso específico para su empleo como técnica de gestión. En este sentido se pronunció el Catedrático Emérito de la Universidad Complutense de Madrid y Consejero del Tribunal de Cuentas D. Juan Velarde Fuentes en su conferencia de introducción al foro de conferencias promovidas por la Asociación de Empresas Suministradoras del Ministerio de Defensa (AESMIDE) *El contratista en cuanto colaborador de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad*, celebrado en Madrid el 24 de abril de 2006, al aludir al apunte del profesor de la Universidad de Hamburgo Sean Fitzpatrick, en su ensayo *La contratación externa en el sector público. Principales aspectos económicos y directrices básicas* (Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2006): «el ahorro en costes derivado de la contratación externa puede ser muy elevado. Aunque es difícil generalizar, la contratación externa normalmente conduce a reducciones sustanciales de costes para el sector público», además el catedrático Velarde Fuentes se adhiere a esta afirmación aludiendo a los siguientes avales: «Simon Domberger y Stephen Rimmer, en su artículo *Competitive tendering and contracting in the public sector. A Survey*, publicado en el *International Journal of the Economics of Business* nº 1 de 1994 (páginas 439-453); por Emanuel S. Savas, en su ensayo *Privatization and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge University Press, 1999) y por Sue Arrowsmith y Keith Hartley en el trabajo titulado *Introduction to Public Procurement*, contenido en el volumen *The International Library Writings in Economics* (Edward Elgar, 2002)».

Una primera diferenciación lleva a distinguir entre costes administrativos y costes de transacción. Por costes administrativos se entienden todos aquellos costes ligados a la actividad que tienen carácter interno como por ejemplo: los arrendamientos y tasas, los gastos de vida y funcionamiento (gas, agua, electricidad, teléfono, etcétera), o las retribuciones del personal. Por costes de transacción, aquellos gastos derivados de la búsqueda, negociación y obtención en el mercado del bien o servicio necesario. Los costes administrativos crecen con la internalización de actividades, y disminuyen con la externalización, luego un factor a estudiar y considerar en la decisión de externalización será la comparación entre los costes administrativos y los costes de transacción.

Haciendo una reflexión sobre la relación entre los derechos de propiedad y los costes de transacción, vemos que el derecho de propiedad es la libertad de elegir o la capacidad de adoptar decisiones sobre un bien. Los costes de transacción son los costes de transferir derechos de propiedad o más concretamente los costes de establecer y mantener derechos de propiedad, los cuales no son perfectos, ya que la libertad para disponer del bien nunca es completa, se ve restringida por la necesidad de proteger el bien contra agresiones externas. Las transacciones económicas son transferencias de derechos de propiedad. Cualquier transacción necesita una serie de mecanismos que protejan a las partes participantes de los riesgos relacionados con el intercambio. Así el objetivo de los contratos es regular el intercambio estableciendo los derechos y obligaciones de las partes, tratando de prever acontecimientos o incidencias que puedan afectar al objeto de la transacción. Los contratos ya sean explícitos y formales o implícitos e informales deben

procurar ser completos, previendo todas las contingencias posibles y sus contrapartidas. Así mismo el margen para el riesgo y la incertidumbre tiene que ser reducido al máximo. Los costes de transacción estarán directamente relacionados con la eficiencia del contrato. Se deberá elegir el tipo de contrato procurando hacer mínimos los costes de transacción. En los derechos asignados en un contrato debemos distinguir entre los derechos específicos y residuales. Los derechos específicos son aquellos derechos de disposición sobre el bien que pueden ser enumerados antes del intercambio y verificados después del mismo. Cuanto más complejo sea escribir y concretar las posibles contingencias que se pueden producir en la ejecución de un contrato, más sencillo será que la parte receptora del bien adquiriera todos los derechos si además alude a los derechos residuales del mismo, o sea, todos aquellos que no aparecen específicamente recogidos en el contrato. Con contratos completos todas las posibles contingencias y sus contrapartidas están previstas. Sin embargo con contratos incompletos será necesario establecer sobre quien recaen los derechos residuales, es decir, qué parte decide sobre todo aquello que no se ha contemplado previamente y se manifiesta a lo largo de la ejecución del contrato. El ejercicio de los derechos residuales asegura la propiedad completa sobre el bien.

Otra diferenciación que se puede establecerse en el conjunto de los costes existentes en torno a los procesos de externalización es la siguiente:

- Costes visibles: son todos aquellos costes apreciables, cuantificables y fácilmente determinables como por ejemplo los costes administrativos de realización de determinada actividad, el precio cierto del contrato de externalización de la actividad que incluya el coste de realización del servicio y el beneficio del proveedor, o un contrato de seguro de la actividad externalizada.
- Costes sumergidos: son todos aquellos costes que cuentan con un mayor porcentaje de incertidumbre para su determinación y cuantificación; incertidumbre motivada por la novedad en su consideración pues hasta el momento no habían presentado o no se tenía prevista su aparición. Hay que tener en cuenta que la externalización de una actividad conlleva reducción en un tipo de costes, pero en la mayoría de los casos también supone la aparición de costes ligados a la adquisición de nuevas capacidades o potenciación de las existentes. Como se ha visto en el epígrafe 1.3. «Desarrollo del proceso externalizador», un proyecto serio de externalización es muy laborioso y requiere el empleo de un buen número de recursos humanos propios que son distraídos de su actividad principal. Son ejemplos de estos costes: todos los derivados del establecimiento de contactos, exposición de intenciones o negociación y obtención de ofertas, lo que obliga a la creación o potenciación de grupos de trabajo cuyos miembros deben ser formados e instruidos en nuevas técnicas de gestión y que en algunos casos abandonan parcialmente su actividad principal, la evaluación objetiva de ofertas, el control y neutralización de riesgos, la instrucción de personal controlador y evaluador del rendimiento de la actividad externalizada y por supuesto el seguimiento del contrato y de la actividad mediante la realización efectiva de controles y evaluaciones de la actividad externalizada, el control de los precios, costes y margen del proveedor. Se trata de nuevas necesidades que re-

quieren nuevas capacidades y que en caso de no estar en condiciones de ser adquiridas por sí mismo mediante formación, será necesario a su vez contratar en el exterior.

- Costes colaterales: son aquellos costes que se presentarán en el caso de haber efectuado un contrato incompleto para la negociación de derechos residuales, así como aquellos costes ligados a la pérdidas en activos intangibles como: capacidades, experiencia (*Know-how/savoir-faire*), imagen o reputación.

Cuadro resumen:

	Administrativos	Transacción
Visibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retribuciones de personal</li> <li>- Vida y funcionamiento (gas, luz, teléfono, etc.)</li> <li>- Suministros diversos (material de oficina, repuestos, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precio de realización de la prestación</li> <li>- Precio del contrato de seguro de la prestación</li> </ul>
Sumergidos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costes asociados a la preparación del contrato</li> <li>- Costes asociados al seguimiento del contrato</li> <li>- Costes de evaluación de la prestación</li> </ul>
Colaterales		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de imagen o reputación</li> <li>- Conflictos laborales (huelgas, paros, negociaciones)</li> </ul>

## **2. SECTOR PÚBLICO Y EXTERNALIZACIÓN**

## **2. SECTOR PÚBLICO Y EXTERNALIZACIÓN**

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

El Sistema Europeo de Cuentas define el sector Administraciones Públicas como el conjunto de unidades institucionales cuya función principal es producir bienes y servicios, no destinados a la venta, para la colectividad y efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza, procediendo fundamentalmente sus recursos de pagos obligatorios efectuados por las unidades pertenecientes a otros sectores (familias, empresas e instituciones privadas sin ánimo de lucro).

Según Albi y otros (2000): «Desde el punto de vista doctrinal podemos definir al Sector Público como aquella parte de la economía nacional cuyas decisiones y actividad dependen de la autoridad de los poderes públicos. [...], desde una perspectiva económica decimos que un agente pertenece al Sector Público si sus decisiones se basan esencialmente en el principio de autoridad, jugando el principio de mercado un papel reducido o nulo».

Con el fin de mejorar y perfeccionar la actividad pública, ésta es objeto de observación, análisis y estudio científico por parte de personal de acreditada experiencia y reputación profesional que habiendo superado estrictos procesos selectivos desarrolla esta labor en el ámbito de las escuelas de formación de funcionarios en estrecha colaboración con las universidades, tratando de hacer aportaciones en los campos de la investigación y de la innovación. En esta línea Albi y otros (2000) establecen: «La Economía Pública se ocupa de estudiar cómo las actividades del Sector Público afectan al comportamiento y bienestar individual, cómo el propio Sector Público toma sus decisiones y cómo debería adoptarlas cuando su actuación persigue el máximo bienestar social. La Teoría de la Hacienda Pública concentra su interés en las decisiones del Sector Público que comportan la realización de gastos e ingresos. Estas decisiones tienen su reflejo institucional en el Presupuesto». Por su parte Canales Aliende (2002) afirma: «La gestión pública se refiere ante todo al proceso de utilización de sus recursos, de sus procedimientos, a sus efectos y a sus resultados por parte de las Administraciones Públicas; no debiéndose olvidar la dimensión política de ésta».

Una cuestión de gran relevancia es la diferenciación entre gestión pública y gestión privada. Es evidente la idea de que las organizaciones privadas tratan con su actividad de maximizar su beneficio, dan primacía al interés individual frente al interés colectivo de la comunidad. Esto es especialmente apreciable en algunos sectores vitales como la industria pesada, el transporte o la banca. La ideología socialista promulgó el axioma de que si los Go-



biernos nacionalizasen estas industrias actuarían a favor del interés social. La evolución de la política económica mundial y en especial la de los países del Este de Europa han puesto de manifiesto la superación de esta máxima. La mayoría de las empresas que en su día fueron nacionalizadas otorgando poderes monopolistas a los Estados han sido posteriormente privatizadas atendiendo razones de eficiencia económica y disminución del gasto público. Estas empresas solían estar sometidas a los intereses particulares de los políticos y grupos de presión alentando la corrupción. Valga como ejemplo las fábricas de yute en Pakistán donde tras la guerra de liberación de 1971, el Gobierno, procedió a su nacionalización en 1972 junto a otros sectores como banca, transporte, comunicaciones y varios sectores de la industria. Una administración deficiente, la falta de autonomía operativa, una estructura salarial rígida, las políticas de control de precios y la corrupción, hicieron que las empresas estatales fueran deficitarias y dependientes de grandes subvenciones que resultaron ser muy costosas. El cambio de Gobierno de 1975 propició el abandono de la política de nacionalización iniciando un proceso de privatización.

En algunas ocasiones en las organizaciones públicas también se puede apreciar la primacía del interés particular sobre el interés público, lo que ocurre es que este tipo de interés no pretende maximizar el beneficio como ocurre en la empresa privada. En la organización pública se produce una mezcla de intereses de trabajadores y directivos. La rigidez del sistema retributivo de los funcionarios públicos conlleva la dificultad de establecer unos incentivos al rendimiento adecuados, por ello los funcionarios y directivos difícilmente podrán ser motivados positivamente, unos para rendir a un nivel aceptable y otros para dirigir la organización con una sensibilidad apreciable hacia los resultados, tratando de optimizar en todo lo posible la productividad. Esto les puede llevar a tomar posturas de indiferencia o de consolidación de cuotas de poder que contribuyan a la ineficacia de la organización. La falta de un objetivo único y claro bien definido proporciona la posibilidad a los directivos de actuar en su propio interés o beneficio. La convivencia de objetivos económicos con otros objetivos alternativos de otra índole (motivos de representación institucional, promesas electorales, el bien común, el interés nacional, etcétera) puede proporcionar pretextos para enmascarar deficiencias y malos resultados debidos a ineficacias de gestión.

La moderna economía del bienestar se apoya en la premisa de que supuesto un alto nivel de concurrencia no existe discrepancia entre el interés público y el privado.

Es generalizada la opinión de que las empresas privadas son eficientes en su gestión y que las organizaciones públicas son de forma inexcusable incompetentes. Hay constancia de la existencia de un número importante de estudios que ponen de manifiesto ineficiencias en la gestión pública, pero también es interesante consultar los estudios acerca de la cantidad de empresas privadas que anualmente fracasan y quiebran. Así pues la evaluación de la labor del gestor tiene importantes dificultades tanto en el ámbito público como en el privado.

Las valoraciones realizadas para empresas privadas están relacionadas con la obtención y maximización de beneficios económicos. La valoración de organismos públicos debe ser realizada atendiendo a criterios de beneficios económicos, pero teniendo en cuenta además que los Gobiernos se rigen por las intenciones de corregir las deficiencias del mercado. Así pues se deberá tener en cuenta el beneficio global obtenido. Por ejemplo una empresa de transporte de viajeros por carretera de carácter privado tratará de explotar aquellos trayectos con mayor número de viajeros y que por tanto le reportarán mayores ingresos; en cambio la gestión del Gobierno irá encaminada a proporcionar transporte a todas aquellas poblaciones que por su localización geográfica o por su escaso número de habitantes no proporcionan una expectativa de ingresos muy alentadora. De este modo el Gobierno vela por la equidad e igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos.

Las iniciativas públicas cuentan con factores legales y normativos que proporcionan un elevado grado de rigidez a la gestión, restringiendo la libertad de toma de decisiones de los directivos en cuanto a iniciativas, innovaciones o retribuciones.

Por todo lo expuesto anteriormente no son admisibles teorías o recomendaciones como la formulada por la consultora Arthur Andersen en el estudio realizado para la *Bundeswehr*<sup>1</sup> titulado «*Defense Value Added*» ('Añadir Valor a la Defensa') en el que se instaba al Gobierno alemán para que la gestión de las Fuerzas Armadas fuera realizada como si de una empresa privada se tratara. Sí es admisible considerar que determinadas actuaciones y técnicas de gestión de la empresa privada sean adaptables y utilizables en el sector público según convenga en cada momento y así lo determinen los estudios realizados ex profeso. Se debe tener presente que gestión pública y gestión privada son diferentes, conviene matizar que los objetivos y condicionantes de una y otra son totalmente distintos. Se puede afirmar que el objetivo elemental de la empresa privada es la supervivencia, perdurar en el tiempo y que tiene como objetivo básico y principal el de maximizar su valor y sus beneficios. Los objetivos de la Administración Pública son bien diferentes, entre otros se pueden destacar: el mantenimiento del estado del bienestar, la protección de la familia, la redistribución de la riqueza, de la renta regional y personal de forma justa y equitativa, promover la estabilidad económica, el libre comercio, o el desarrollo de determinados sectores económicos, procurar el pleno empleo y que éste sea estable y perdurable en el tiempo, en definitiva velar por el interés general.

El trabajo del gestor público se ve condicionado en numerosas ocasiones por decisiones de carácter político difícilmente justificables en el ámbito empresarial. Así mismo los resultados de actividad pública no tienen reflejo directo en el mercado, debiendo utilizar el análisis y la evaluación para obtener la información relativa al éxito o fracaso de dichas actuaciones.

El modelo burocrático weberiano clásico de gestión pública basado en: formalismo, centralismo, jerarquización, estandarización de normas, impersona-

---

<sup>1</sup> Fuerzas Armadas de Alemania.

lidad y secretismo ha sido superado hace años. En España la Administración Pública se ha modernizado y aproximado al ciudadano con la promulgación de normas como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Desde los años ochenta gran parte de los países desarrollados emprendieron procesos de reforma de sus administraciones públicas con el fin de hacerlas menos burocráticas más eficaces, eficientes, flexibles y transparentes, haciendo de la buena atención al ciudadano el objetivo guía de la acción administrativa. Estos procesos estuvieron acompañados de políticas de restricciones presupuestarias y equilibrio en las cuentas públicas. Otro de los elementos clave en los procedimientos de reforma en los países del entorno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha sido la descentralización administrativa dando mayor peso a las regiones y creando agencias para la gestión de las principales políticas públicas.

Canales Aliende (2002) en «El nacimiento, el desarrollo y la crisis de la llamada “Nueva Gestión Pública”» (páginas 130-135) afirma que esta coincidencia de actuaciones en estos países constituyen más un conjunto de tendencias y cambios en la gestión pública, con fines monetaristas y de aumento de eficiencia, que una teoría definida y clara. «La Nueva Gestión Pública sí pretendió ser una teoría general mediante la cual la Administración Pública pretendía hacer cosas, organizar sus servicios y prestarlos del mejor modo a los ciudadanos, intentando sustituir el modelo tradicional de Administración Pública». La obra de Osborne y Gaebler *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*<sup>2</sup> influyó en el desarrollo y aplicación en la gestión pública de este nuevo movimiento en numerosos países, en particular en los Estados Unidos de América (EUA) donde el informe de Al Gore titulado *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos* afirmaba: «[...] que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario». Dicho informe se desglosaba en nueve principios de actuación del sector público:

1. Privatización y contratación, en virtud del cual aquellas actividades que pudiesen ser desarrolladas por el sector privado, no deberían ser desarrolladas por el sector público.
2. Modulación o corporativización, por el cual los sistemas administrativos complejos habrían de ser sustituidos por subsistemas más sencillos, ágiles, manejables y efectivos, implicando esto una configuración y diseño modular por agencias.

---

<sup>2</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted (1996): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.

3. Programación política y ejecución gerencial, por el cual el gobierno fija objetivos y estrategias y el funcionario los ejecuta con eficacia.
4. Descentralización, por el cual las tareas se deben realizar en el escalón más próximo al ciudadano.
5. Eficiencia, economía y eficacia, las llamadas tres «e» de la gestión pública.
6. Rendición de cuentas y control de gasto.
7. Simplificación y desreglamentación de la gestión pública.
8. Colaboración entre sector público y sector privado.
9. Innovación y evolución continua en la gestión.

Estos principios los resumen Fernández-Miranda y otros (2005) en las denominadas cinco «r»:

- Reestructuración: eliminar de la estructura organizativa todos aquellos aspectos que no aportan valor añadido al producto o servicio final ofrecido al ciudadano. Para la reestructuración deben identificarse los grandes procesos y actividades, eliminando aquellos que no sean necesarios, externalizando todos los que sea posible y priorizando los que constituyen el núcleo esencial de la actividad o *core business* de la entidad, bajo un criterio de planificación y establecimiento de prioridades.
- Reingeniería: implica partir de cero antes que tratar de arreglar las deficiencias detectadas. Se busca la mejora de los procesos productivos al mínimo coste posible.
- Reinención: busca orientar la actividad en base a una estrategia a largo plazo, el logro de unos objetivos y su materialización en resultados para el cliente-ciudadano destinatario final de la acción administrativa.
- Realineación: gestión del cambio de estructuras de forma coherente con lo establecido en la planificación.
- Reconceptualización: estableciendo un nuevo pensamiento fruto del desarrollo de organizaciones flexibles, generadoras de conocimiento e innovación en las que prima la participación de sus miembros, potenciando la figura del directivo público con capacidad de liderazgo y el compromiso de los funcionarios con los objetivos de la organización.

La base fundamental de la Nueva Gestión Pública fue la equiparación entre el sector público y el sector privado de modo que se hacía necesario gestionar el servicio público con las técnicas y principios empleados en la empresa privada y en el mercado. Además se resaltó la figura del administrado como cliente, priorizando el logro de resultados a cualquier modo y precio.

Canales Aliende reconoce que el movimiento de la Nueva Gestión Pública fue novedoso, modernizador, suponiendo una ruptura con el modelo burocrático weberiano. Su éxito fue favorecido por la aparición de una serie de hechos: convivencia de políticas presupuestarias restrictivas y de contención del gasto con partidas presupuestarias dedicadas a ciertos servicios públicos como sanidad y enseñanza muy generosas; aumento progresivo de los costes de la Seguridad Social, incremento de las tasas de desempleo, en especial del juvenil y femenino, demanda creciente de más y mejores servicios e infraestructuras por parte de los ciudadanos, aumento de las subvenciones públicas y ayudas a fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales,

crecimiento de los costes administrativos y de adquisición de activos, alto interés de los créditos, inversiones supeditadas a programas políticos más que a criterios económicos, el mantenimiento y potenciación de ejércitos profesionales bien equipados y remunerados. Así mismo constata en el Informe-Resumen de la OCDE *La transformación de la gestión pública. Las reformas de los países de la OCDE*<sup>3</sup> que su incidencia y resultados fueron desiguales en el ámbito de países de la Organización.

Para Canales Aliende «la gran carencia y laguna de la Nueva Gestión Pública fue olvidar la dimensión y legitimación política necesarias de la acción pública, a diferencia del mercado, junto a una atención economicista excesiva puesta en los recursos de la gestión, sin consideración de la cultura y motivación de los empleados públicos. Como ha señalado, entre otros POLLIT (1993)<sup>4</sup> al referirse a ésta: “Esta serie completa de cambios fue desarrollada de acuerdo con un esquema general que primaba ‘la gestión’ y distinguía su actividad de la ‘política’. Esta última empezó a ser considerada como un obstáculo para la consecución de la eficacia y por tanto era necesario separarla de la gestión y circunscribirla a sus instituciones naturales (Parlamentos, Congreso, etc.) para que no contaminase la dirección de los órganos ejecutivos».

Son numerosas las técnicas de gestión privada consideradas como aplicables al sector público. Fernández-Miranda y otros (2005) recogen los citados por Echevarría y Mendoza (1999): planificación estratégica, gestión del cambio organizativo, dirección por objetivos, dirección de proyectos, gestión de servicios, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión financiera, sistemas de información y control de gestión. Por su alto grado de utilización también destacan el *benchmarking* y el *outsourcing*. Hay que tener en cuenta que del mismo modo que para la utilización en el ámbito empresarial de técnicas y conceptos empleados en los ejércitos, como pudieran ser el concepto de táctica o el de estrategia, los códigos éticos de conducta o las estructuras organizativas jerarquizadas piramidales, es necesaria una adaptación previa; del mismo modo es necesario realizar esa adaptación para el empleo en el ámbito de la administración pública de las técnicas empresariales empleadas en el sector privado, las cuales no son aplicables directamente.

El empleo de la externalización se ha generalizado enormemente en países como EUA, Canadá y Reino Unido en los que se aprecia que la colaboración sector público-sector privado se ha convertido en una relación de dependencia mutua más desarrollada que en países como Francia y Alemania y por supuesto mucho más que Italia o España.

Al considerar la definición de externalización en el ámbito del sector público, hay que añadir un matiz a la definición formulada en el epígrafe 1.1. «Concepto de externalización» y es que las actividades o servicios delegados,

---

<sup>3</sup> Edición y traducción del BOE y del MAP. Madrid 1997.

<sup>4</sup> Pollit, Christopher (1993): *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Edición y traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

transferidos o confiados a empresas u organismos ajenos a la Administración conservan la titularidad pública, es decir, que el responsable directo ante los ciudadanos del buen funcionamiento del servicio es la Administración y no la empresa contratada para su ejecución. Así por ejemplo un ayuntamiento que tenga el servicio de mantenimiento y limpieza de sus calles externalizado, será el responsable ante los vecinos de que las calles estén limpias y transitables y no la empresa adjudicataria del contrato.

Llegado a este punto conviene diferenciar: externalización, privatización y subcontratación. La privatización supone el abandono de la actividad, la cual se transfiere mediante enajenación al sector privado. Es una decisión por la cual se decide financiar mediante precios lo que venía financiándose vía impuestos. Debería darse la circunstancia de que la privatización coincidiese con el final de un proceso liberalizador de un sector económico en el que ya no es necesario el intervencionismo del Estado para corregir fallos o deficiencias del mercado; la realidad es que en numerosas ocasiones se ha empleado como herramienta para reducir niveles de endeudamiento. Son ejemplos de privatizaciones parciales en España: Argentaria, Repsol o Telefónica. La principal diferencia entre externalización y subcontratación es que esta última tiene un carácter puntual para un proyecto concreto, mientras que la primera tiene un carácter de perdurabilidad en el tiempo.

Centrando el tema en el sector público estatal, las reflexiones hechas podrán ser trasladadas con ciertos matices a las administraciones regionales y locales, cada una en el ámbito de sus competencias.

La acción gubernamental puede estructurarse en función del nivel de decisión. Un primer nivel ocupado por el presidente de gobierno y consejo de ministros que se ocupará de las grandes decisiones y políticas de estado, un segundo nivel en el que se encuentran los titulares de los departamentos ministeriales y sus altos cargos que se ocupan de planificar, ejecutar y controlar tanto la política del departamento como su presupuesto, finalmente un tercer nivel que podríamos llamar operativo, formado por las entidades que instrumentan la política y grandes directrices de su departamento ejecutándolas de forma directa y funcional.

Al considerar la externalización en el ámbito del sector público lo primero que hay que considerar es el tamaño que debe tener la Administración y las circunstancias que lo condicionan, entre otras: deficiencias en sectores económicos y mercados, políticas supranacionales, requisitos de nivel de endeudamiento y restricciones presupuestarias, ideología del Gobierno de turno, o el mantenimiento del «Estado del Bienestar». La primera decisión girará en torno a determinar cuál es el tamaño adecuado para el cumplimiento de las grandes políticas de estado, y qué departamentos serán potenciados o por el contrario reducidos. A continuación serán los ministros y sus cargos de confianza quienes determinarán en el ámbito de su competencia la distribución de esfuerzos para el logro de los objetivos marcados, lo que incluirá la valoración específica de los diferentes niveles de su estructura. Finalmente serán los directivos de las unidades operativas los que con los medios asignados deban dar el servicio requerido al ciudadano. Conviene ahora recordar que la

externalización no es una meta a alcanzar por sí misma, por tanto el primer nivel de decisión debe ser ajeno a esta predisposición, será en el segundo y tercer nivel donde podrán presentarse los motivos para el planteamiento de la opción de empleo de esta técnica de gestión. No debe ser elaborada una lista cerrada y concreta de tareas susceptibles de externalización que incite al desarrollo del proceso sin motivo. Sería aceptable una especificación de las áreas de actividad administrativa en las que la externalización podría ser considerada como una alternativa de gestión. En todo caso es la aparición de una necesidad o carencia, esté o no en una lista predeterminada, la que debe desencadenar el inicio del proceso. Resulta muy gráfico comprobar como en EUA cuya normativa recoge la obligatoriedad para el Gobierno de elaborar y revisar periódicamente una lista de actividades susceptibles de externalización,<sup>5</sup> ésta se ha convertido en un fin por sí misma, siendo llevada al extremo y transformada en la predisposición a la privatización.

## **2.2. VIABILIDAD Y LÍMITES A LA EXTERNALIZACIÓN**

Para el planteamiento de un proceso de externalización en el sector público, deben hacerse unas consideraciones previas:

1. Deben haberse constatado fehacientemente falta de dominio y/o control, ineficacias y/o costes excesivos en actividades realizadas con medios propios.
2. El recurso a la externalización queda justificado por la necesidad de cumplir con la obligación del Estado de dar los oportunos servicios, independientemente de su coste, a los ciudadanos y no contar con los medios adecuados para hacerlo.
3. La decisión de la externalización debe ir precedida del pertinente estudio demostrativo de que esta opción es viable y es la más correcta.
4. El proceso de externalización debe realizarse de forma rigurosa y cumplimentando los hitos establecidos en la hoja de ruta (ANEXO I).

Las limitaciones para el empleo de la externalización en el ámbito del sector público pueden encuadrarse en tres grupos relativos respectivamente a: capacidades, actividades/materias y de naturaleza jurídico/legal.

En cuanto a las capacidades, se distinguirá entre internas-externas y ausencia-excedencia.

Una vez detectada la deficiencia y fijado el oportuno objetivo de solución, procede el estudio y análisis de la situación. Primeramente se deberá valorar la aptitud interna para el desarrollo de la actividad considerada, detectar sus carencias y considerar la posibilidad de corrección con unas medidas adecuadas como por ejemplo la adquisición o renovación de medios técnicos y materiales, la formación de personal, la realización de reestructuraciones en los organigramas y plantillas de personal, o la instauración de modelos de evaluación del rendimiento y calidad de la producción. A iniciativa interna cabe aquí la posibilidad de utilización de la técnica del *benchmarking*,

---

<sup>5</sup> Federal Activities Inventory Reform (FAIR Act).

buscando y comparando con otros organismos ya sean públicos o privados que realicen de forma satisfactoria tareas similares. Iniciar un proyecto sin disponer del crédito adecuado o que éste sea insuficiente, no contar con un sistema de contabilidad de costes apropiado, o de personal formado o con experiencia en técnicas de análisis de costes, evaluación y negociación, son carencias internas que dificultan o incluso pueden impedir el buen desarrollo del proyecto. También puede darse el caso de que la actividad considerada no esté lo suficientemente desarrollada en el mercado o que las ofertas presentadas no satisfagan la demanda y expectativas de la administración pública. Por otra parte habrá que valorar las repercusiones de la excedencia de capacidad resultante de un proceso de externalización. Se trata de considerar el posible destino de activos materiales y sobre todo del personal afectado, el cual cuenta con formación, preparación y experiencia, en algunos casos muy especializada, que dificulta su reubicación. De este modo el principal factor de reducción de costes, los relativos a personal, difícilmente puede operar en la administración pública donde la relación laboral con los empleados impide su despido e incluso dificulta su traslado geográfico.

La primera dificultad con la que se suele encontrar el sector público, y así ha ocurrido en países como Francia, España, Alemania o Reino Unido, es la de no contar con un sistema contable adecuado que permita obtener información sobre los costes completos de la producción propia, así como de los costes de la contratación externa, tanto directos como del propio proceso de contratación. Otras dificultades encontradas son: carencia de capacidades para constituir grupos de trabajo con personal que cuente con la preparación suficiente para realizar en profundidad las tareas de estudio y análisis, realización de comparaciones desvirtuadas por la existencia de economías de escala en costes, o hechas en ámbitos temporales diferentes, o bien la obtención de información cuya fiabilidad fuera cuestionable, al ser más o menos interesada.

Fernández-Miranda y otros (2005) remiten a la revisión efectuada en 1994 por Domberger y Rimmer de 22 estudios empíricos sobre costes de externalización publicados en el periodo 1977-1994 en los cuales se observaban variaciones de costes que oscilaban entre un aumento del 6 % y una reducción del 68 %, con una reducción media del 20 % para los servicios públicos analizados: «El nivel de las reducciones en los costes es bastante parecido entre diferentes niveles de gobierno y entre países diferentes, no obstante, el análisis más exhaustivo y completo disponible sobre la experiencia internacional en contratación externa de servicios públicos es el llevado a cabo por la Australian Industry Comisión. En este trabajo se revisaron un total de 203 estudios internacionales relativos al efecto de la contratación sobre los costes, incluyendo tanto análisis cuantitativos como análisis cualitativos de casos. En esta revisión no se tuvo en cuenta ni la propiedad de los activos ni los problemas sobre la capacidad de medir y evaluar la calidad. Lo más destacable reside en observar que la mayoría de los estudios presentan reducciones de costes que se sitúan con mayor frecuencia en los intervalos del 10-20 % y del 20-30 %».



Por otra parte, los Gobiernos de países experimentados en el empleo de la técnica de la externalización han recibido llamadas de atención de sus propios organismos controladores y fiscalizadores sobre las reducciones en costes. La Government Accountability Office de Estados Unidos de América, la National Audit Office de Reino Unido, la *Bundesrechnungshof* (Tribunal Federal de Cuentas) de Alemania, y la Cour des Comptes de Francia, en sendos informes emitidos en el ámbito de sus competencias, han expresado que se aprecian en los procesos de externalización llevados a cabo, deficiencias en los procedimientos empleados, falta de capacidad de negociación y un excesivo optimismo en las apreciaciones sobre reducciones en costes, tal y como se ha comprobado con posterioridad.

Considerando la actividad o materia en sí misma, es pertinente analizar si la actividad, por su propia naturaleza, es o no susceptible de externalización. Resulta impensable que ante el colapso de juzgados y tribunales se contratase personal con formación en Derecho para impartir justicia, por el contrario parece razonable que para tratar de paliar el colapso de la sanidad pública se contraten intervenciones quirúrgicas inaplazables, en la sanidad privada. Entra aquí el debate sobre qué actividades de titularidad pública son susceptibles de contratación o externalización y cuáles no; sobre cuál debe ser el criterio que fije los límites a la transferencia de tareas al sector privado y sus implicaciones. En el caso español, el artículo 149 de la Constitución recoge las materias que son competencia exclusiva del Estado, la redacción es tan genérica: Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Sanidad, Legislación, Obras Públicas, Seguridad, etcétera, que será oportuno en cada momento y circunstancias analizar y determinar la pertinencia de la externalización de tareas.

El concepto de «núcleo esencial» no cuenta con una definición que determine exactamente las actividades incluidas en dicho núcleo. Además su delimitación evoluciona en el tiempo; tareas que en el pasado se consideraban como propias e intrínsecas a la acción pública hoy se consideran como perfectamente externalizables. Se han efectuado procesos de externalización de tareas que eran claramente auxiliares a la labor del personal funcionario, pero se han realizado otros en los que es más que cuestionable que las actividades transferidas sean susceptibles de externalización, así por ejemplo el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, sometido a constantes preguntas en el Congreso y a una gran presión mediática por el gran número de bajas en la guerra de Irak, consideró como externalizable la realización de tareas típicamente militares como la custodia, traslado y realización de interrogatorios a presos.<sup>6</sup> A grandes rasgos parece que deberían estar excluidas de una posible externalización: funciones de decisión política; la decisión de servicios a prestar, la designación de sus beneficiarios, las condiciones de acceso a la prestación; funciones de ejercicio de la autoridad y de la potestad sancionadora, funciones de adjudicación de derechos y obligaciones de contenido económico.

---

<sup>6</sup> Ver epígrafe 4.4.1. «Operaciones exteriores. La guerra de Irak».

La decisión de acudir a la externalización acaba siendo condicionada por múltiples factores ajenos al resultado de los procesos de evaluación interna y del proyecto de externalización, lo que lleva a que en cada momento se motive la decisión según convenga para los intereses del Gobierno.

Atendiendo a las limitaciones de naturaleza legal encontramos la restricción temporal recogida para los expedientes plurianuales en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o la falta de adecuación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio, a las características de los proyectos de externalización. Mucho se ha debatido sobre esta materia y ni siquiera los propios expertos en contratación administrativa se ponen de acuerdo sobre cual es la modalidad de contrato que mejor se adecua a las características de la externalización. Los tipos considerados han sido: consultoría y asistencia, gestión de servicios públicos y suministros. En cualquier caso las demandas solicitadas por los empresarios en los foros de las diferentes jornadas divulgativas, coloquios, mesas redondas o congresos celebrados para el fomento de la externalización, han ido siempre en el sentido de reprochar la falta de flexibilidad del procedimiento de contratación, la falta de capacidad de negociación, los plazos de ejecución insuficientes para la recuperación de las inversiones realizadas o la asimetría de la posición de las partes en cuanto a la exigencia de deberes y derechos derivados del contrato. Esta realidad es paralela a la ocurrida en Francia<sup>7</sup> donde la publicación del Décret n° 2004, de 15 de enero de 2004 que aprueba en nuevo Code des Marchés Publics ('Ley de Contratación Administrativa') introdujo el contrato de *partenariat* ('colaboración') y procedimiento de *dialogue compétitif* ('diálogo competitivo'), los cuales han facilitado enormemente la difusión del empleo de la externalización en la Administración. La adecuación de la normativa española a lo dispuesto en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios ha llevado a la entrada en vigor, el 1 de mayo de 2008, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la cual abre la posibilidad de empleo en España de esas mismas herramientas que tan buenos resultados han dado en el país vecino. Otra limitación a considerar es la posible incidencia en el servicio público del derecho de huelga recogido tanto en el artículo 28.2 de la Constitución como en el Estatuto de los Trabajadores.<sup>8</sup>

Las dificultades generales que aparecen durante las cuatro fases del proceso de externalización (reflexión y planteamiento previo, preparación del acuerdo, ejecución del acuerdo, seguimiento del acuerdo) son motivadas por la falta de práctica en este tipo de gestión. Es indudable que los primeros procesos serán dificultosos y probablemente deficientes. La realización de sucesivos proyectos y la enmienda de errores pasados, facilitará la adquisición de la experiencia necesaria para avanzar y perfeccionar este tipo de pro-

---

<sup>7</sup> Ver epígrafe 4.2. «Francia un modelo de actuación a considerar».

<sup>8</sup> Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

cedimientos. Dada la necesidad ineludible de acudir a la externalización en determinadas ocasiones y circunstancias, se hace totalmente imprescindible adquirir las capacidades necesarias para la conducción y realización de proyectos de externalización así como del control y evaluación de los servicios externalizados, de forma que se pueda dar cumplimiento a todos los requisitos de gestión de proyectos, negociación y elaboración de acuerdos, estudio de costes propios y ajenos, establecimiento y revisión de formulas de precios o evaluación de la calidad, del cumplimiento y del rendimiento.

Las probabilidades de éxito de un contrato de externalización son directamente proporcionales a la madurez del sector en el que se ha demandado el servicio. Sectores altamente desarrollados y experimentados en los que rige una competencia que tiende a perfecta han proporcionado al sector público prestaciones totalmente satisfactorias. Corresponde generalmente a actividades identificadas claramente como auxiliares o secundarias y que incluyen funciones del tipo: limpieza, mantenimiento, restauración, seguridad, servicios auxiliares (recogida y tratamiento de residuos, transporte, o atención telefónica), intensivas en recursos humanos de baja cualificación, estudios especializados, asesoramiento, tecnologías de la información u otras tecnologías sujetas a una rápida evolución.

### **2.2.1. Ventajas, riesgos e inconvenientes**

Las ventajas enumeradas con carácter general en el epígrafe 1.2. «Ventajas e inconvenientes» son aplicables para el sector público, pero deben ser precisadas y adaptadas.

Fernández-Miranda y otros (2005) recopilan los argumentos que apunta el círculo de empresarios para la selección de la externalización para el servicio público: control del presupuesto, flexibilidad, contacto con tecnologías, nivel de servicio, nivel de productividad, rapidez en implementación de nuevos proyectos y dificultad para el mantenimiento de aplicaciones informáticas. Además apunta las ventajas que considera Ovretveit (1995): mejora de la eficiencia y reducción de costes, mejoras de gestión que aumentan la productividad, posibilidad de utilizar sistemas de pago relacionados con los resultados, posibilidad de inversión sin necesidad de aumentar el gasto público, incentivos a la adopción de innovaciones, posibilidad de que los gestores públicos se concentren exclusivamente en los servicios de atención directa al ciudadano, utilización de la experiencia y especialización del sector privado y mayor sensibilidad del proveedor al usuario si la continuidad del contrato pudiese verse afectada. Mosquera Silvén y otros (2007) apuntan las ventajas que en su opinión puede obtener la Administración: consecución de mejores ratios en la relación calidad/precio, minimización de costes si la empresa considera el coste del ciclo vital completo del proyecto, y no únicamente los costes de capital; obtención de servicios que de otra forma no prestaría el socio privado, acceso a los métodos gestores y de operativa privados que se suponen más ágiles, transferencia de riesgos al proveedor, alcanzar mayores cotas de eficiencia debido al incentivo que para la empresa tiene estar presente en el mercado, sujeta a competencia; consecución de mayor calidad en los servicios, minoración del coste presupuestario de los servicios prestados

bajo esta fórmula, aprovechamiento de las economías de escala de la empresa y de las llamadas economías de aprendizaje, acceso al conocimiento de métodos de *management* privado, minoración del endeudamiento del sector público; y a su vez las ventajas que puede obtener el ciudadano: obtención de servicios que de otra forma no se prestarían, mayor rapidez en la obtención de los bienes o servicios de mayor calidad y rebajas fiscales. Todas estas potenciales ventajas no vienen dadas por el empleo de la técnica de la externalización por sí misma, se trata de posibilidades que para ser alcanzadas requerirán una correcta y completa ejecución del proceso de externalización de acuerdo con las etapas expuestas en el ANEXO I y que estarán sometidas a circunstancias o eventualidades que se producirán durante el devenir del contrato y que condicionarán aspectos de su ejecución.

Para el sector público se puede considerar que además de los riesgos que se plantean de forma general a todas las entidades que deciden emprender procesos de externalización, contemplados en los epígrafes 1.2. «Ventajas e inconvenientes» y 1.3. «Desarrollo del proceso externalizador», se presentan otros más específicos y propios de la gestión y administración pública.

El principal riesgo es que se produzcan retrasos o deficiencias, en definitiva incumplimientos, en la prestación del servicio por parte del adjudicatario. La introducción de mecanismos preventivos y disuasorios en los pliegos de cláusulas administrativas y contratos, como pueden ser las penalizaciones, además de tener carácter obligatorio, tienen una función compensatoria que en ningún caso resuelve el trastorno causado por el incumplimiento. A su vez éste puede venir motivado por diversas causas: derecho de huelga de los empleados, falta de capacidades de la empresa (entre otras: financiera, mano de obra cualificada o escasez de recursos materiales o humanos) u otras causas sobrevenidas no previstas.

Otros riesgos a tener en cuenta son:

- La pérdida de habilidades y experiencia o *Know-how*, que con el tiempo puede llevar a carecer de los conocimientos teóricos, técnicos y prácticos necesarios para la definición, dirección y el control de la calidad de la actividad externalizada.
- La falta de capacidades por parte de la administración para el control y seguimiento del contrato ya sea originalmente o sobrevenida por rotaciones o cambios de destino del personal.
- La realización de contratos incompletos que provoquen continuas revisiones y renegociaciones de precios y condiciones del servicio.
- Variaciones en la demanda del servicio: se deben incluir en los pliegos modalidades de pago que recojan fluctuaciones en las necesidades de la prestación, contemplando un mínimo facturable que asegure al proveedor la recuperación de costes y un cierto beneficio, así como el abono de primas por actividad extraordinaria o alto rendimiento. La modalidad de pago por volumen de actividad realizada debería estar fijada en función de dos componentes, el primero que atendiese a cubrir la inversión y los costes del proveedor y el segundo establecido en función de la horquilla de beneficio pactado, para lo cual sería necesario disponer de información fiable respecto a los costes del proveedor. En todo caso se

- deberían tener en cuenta fórmulas de revisión y ajuste de precios en función de la variación de estos factores y la posibilidad de utilización de los excedentes para ser utilizados y facturados a terceros por parte del proveedor. En general el precio variará en función de tres factores: la complejidad del objeto del contrato, el número de proveedores interesados y la especificidad de los activos necesarios para su desarrollo.
- Evolución del mercado a situaciones de monopolio u oligopolio.
  - La creación de una situación de dependencia respecto del adjudicatario que derive en unas condiciones contractuales asimétricas de modo que se invierta la posición de privilegio y de forma extrema la administración pueda verse obligada a la firma de contratos de adhesión redactados por el proveedor. Puede darse la situación de que la empresa tenga un gran interés en entrar en el sector aún incurriendo en pérdidas calculadas, contando con la dependencia tecnológica posterior y la consiguiente seguridad de resarcimiento y obtención de beneficios.
  - La no consideración de costes completos. La realización de estimaciones demasiado optimistas sobre la reducción en costes motivadas por la carencia de un sistema de contabilidad de costes adecuado.
  - La conflictividad laboral con sindicatos y empleados que por solidaridad o compañerismo se extienda a otras áreas no afectadas por la externalización.
  - La posibilidad de vulneración de la seguridad de información sensible sobre datos que afecten a la intimidad de los ciudadanos o a la propia estructura y funcionamiento de la administración.

Es una realidad que la externalización está de moda y como afirman White, Robert y James, Barry (2003): «si se exagera la emoción que normalmente rodea la realización de un acuerdo de outsourcing, de pronto puede aparecer una alarmante falta de objetividad». No hay que dejarse llevar por las prisas, la realización del proceso de externalización tiene que cumplir de forma escrupulosa y objetiva todos los requisitos enumerados en el epígrafe 1.3. «Desarrollo del proceso externalizador» de modo que se contemplen las medidas preventivas para el tratamiento de los riesgos estimados. Los riesgos evolucionan y cambian a lo largo del desarrollo del acuerdo, por ello se deben controlar en todo momento y tener previstas las posibles alternativas y soluciones.

De cara a estos riesgos procede realizar una redacción detallada en los pliegos de prescripciones técnicas, pliegos de cláusulas administrativas y contratos que permitan no reducir el nivel de la prestación y adoptar las oportunas medidas de prevención, defensa y en su caso reparación, las cuales deben ser presentadas a los proveedores como mecanismos de flexibilización y adaptación del contrato a la realidad y circunstancias de su ejecución. La relación de cordialidad y confianza mutua entre administración y proveedor no debe verse afectada por la existencia de este tipo de disposiciones. Junto a estas medidas, también es pertinente adquirir las capacidades necesarias para estudiar y controlar el sector y el mercado procurando el fomento de la competencia, dominar las técnicas de negociación, análisis de costes, evaluación de la calidad y del rendimiento de la prestación.

Las empresas han visto en las externalizaciones del sector público una gran oportunidad de negocio; desde las que se ocupan de la organización de eventos divulgativos como congresos, mesas redondas o ciclos de conferencias, pasando por las dedicadas a la formación de personal y terminando en las que se ocuparán de la realización de las actividades externalizadas. La estrategia adoptada por estas empresas podemos representarla o visualizarla como una penetración en cuña en el ámbito público. Comienza con una pequeña incisión por la que se introducen mediante la realización de pequeños contratos de suministro o servicio, para posteriormente y una vez dentro, expandirse de forma horizontal con la gestión integral de proyectos completos. En los foros divulgativos anteriormente comentados, en los que concurren empresarios y representantes de la administración, las intervenciones de los primeros han ido siempre enfocadas a exponer las virtudes y beneficios de la externalización, aprovechando además para realizar una serie de sugerencias/peticiones con el argumento de que una vez atendidas, el empleo de la externalización como técnica de gestión sería mucho más viable en el sector público, pudiendo entonces aprovecharse plenamente en beneficio de la mejora de la gestión pública. Las peticiones aludidas pueden resumirse en: mayor flexibilidad en el proceso de contratación, adaptación de la normativa a las necesidades y características de esta técnica de gestión o la necesidad de una relación de confianza y colaboración mutua entre contratante y contratista. Detrás de estas demandas lógicas lo que se aprecia es el objetivo de llegar a una posición negociadora empresa-administración en condiciones de igualdad, en la que la administración abandone la situación de privilegio que le confiere la normativa reguladora de la contratación administrativa, fundamentada en la transparencia y racionalidad del gasto público, para pasar a un plano de igualdad entre las partes y evolucionar posteriormente a una situación asimétrica inversa en la que la empresa tenga la posición dominante. Será el momento en el que la dependencia respecto del proveedor es tan grande que la externalización habrá pasado de ser una opción a ser una obligación. El tema podría agravarse si se produjeran situaciones de monopolio u oligopolio que limitasen la oferta, lo cual podría desembocar en control total de la situación por parte de la empresa.

De forma tradicional la legislación sobre contratación administrativa ha recogido el «principio de riesgo y ventura» por el cual la ejecución de los contratos se realizan a riesgo y ventura del contratista. La nueva Ley de Contratos del Sector Público, evoluciona y recoge este principio en su artículo 199, matizando la excepción de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado en los que se permite la inclusión de las cláusulas de reparto de riesgos. Además se atenúa el riesgo para el proveedor mediante prórrogas, indemnizaciones o ajustes en el precio en casos de fuerza mayor o imputables a la Administración.

En cuanto a los inconvenientes de mayor incidencia del empleo de la externalización en el ámbito público, podemos encontrar:

- La pérdida del saber y la experiencia acumulada en el desarrollo de tareas que en el futuro puede desembocar en la falta de capacidad para el seguimiento de los contratos.

- La conflictividad social con sindicatos y empleados.
- La introducción de elementos de rigidez en la elaboración de los presupuestos al comprometer partidas futuras.
- La transformación de capacidades: realizar y producir por controlar y evaluar.
- La escasa apreciación de la reducción en costes.
- La creación de dependencia respecto del proveedor y de posibles o potenciales socios o compradores no deseados.
- La sustitución de empleados públicos con vocación de servicio al ciudadano por personal asalariado de una empresa a la cual se debe.

Según Dun & Brodstreet, líder mundial como proveedor de información comercial a las áreas de crédito, *marketing*, compras, análisis de riesgos de cobro y áreas de soporte de servicios, durante los dos primeros años de contrato entre el 20 y el 25 % de los proyectos fracasan, al quinto año de operaciones sólo perduran el 50 % de los proyectos. Esto es debido a que la externalización es cara, sobre todo considerada en el corto plazo. Si se aprecia una escasa reducción en costes o esta es muy inferior a lo esperado, muy probablemente es porque realmente sea así y resulte difícil mantener económicamente la situación y más aún confiar en que a la larga, en un futuro más o menos próximo cambiará la tendencia y empezarán a ser visibles los resultados. En el caso de la Administración se tendrá incluso la sensación de duplicar costes, pues atendiendo a uno de los principales factores de reducción, como es la mano de obra, se aprecia que difícilmente se podrá desprender de los empleados públicos.

Nos guste o no, el planteamiento comercial de las empresas dedicadas a materias en las que la tecnología juega un papel importante, está enfocado a que los clientes se vean abocados al empleo de la externalización para el mantenimiento de equipos. Por este motivo se hace necesario dotarse de las capacidades necesarias para la preparación, conducción, tutela y seguimiento de procesos de externalización de tareas ya sean claramente auxiliares o bien estén caracterizadas por tener un gran peso específico en el logro de los objetivos de la institución.

### **2.2.2. Evaluación y control de servicios externalizados**

Una vez implementado el proceso de externalización, adquiere protagonismo la verificación de que el contrato está siendo cumplido en todos sus términos. Para ello se habrá establecido, en coordinación con el proveedor, el modelo de elementos de control del seguimiento de la actividad y de evaluación de resultados.

La evaluación no es un fin en sí misma. No pretende solamente hacer mediciones, análisis y valoraciones, sino que además formula sugerencias y consejos sobre el funcionamiento del servicio. Tiene un aspecto práctico ya que está orientada a la acción, pretende ser instrumento o herramienta para la información y el perfeccionamiento de la actividad pública.

El método de ejecución evaluativo requiere una medición y valoración objetiva y científica. El mero hecho de conocer la existencia de evaluaciones

proporciona un sentimiento de seguridad y confianza en la corrección del desempeño del trabajo.

La actividad evaluadora se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Es una tarea analítica y valorativa, no es prescriptiva.
- Analiza y valora el grado de cumplimiento de objetivos predeterminados.
- La amplitud de la evaluación es variable según sus intenciones.
- El análisis y la valoración necesitan de una medición previa que debe ser del todo objetiva, de modo que permita llegar a conclusiones lo más completas y exactas posibles. Para ello se debe contar con los instrumentos de medida o indicadores adecuados.
- La metodología puede ser cuantitativa o cualitativa y puede versar sobre múltiples cuestiones, todo es evaluable en uno u otro modo.
- Debe ser pluralista. A mayor número de personas, entidades u organismos realizando tareas de diagnóstico y valoración, más fiabilidad y calidad tendrán los resultados.

Ligado al proceso de evaluación debe establecerse un sistema de comprobación y exigencia de responsabilidades objetivo, equitativo y viable.

El proceso de control mediante la evaluación debe permitir:

- Realizar un seguimiento continuo del desarrollo de la actividad conforme a los requisitos especificados en el pliego de prescripciones técnicas.
- Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos señalados.
- Comprobar la calidad del servicio prestado conforme a los estándares establecidos.
- Emplear la información obtenida bien para proceder al reconocimiento y abono de incentivos y primas de rendimiento al proveedor, bien para la imposición de penalizaciones.
- Mejorar la calidad de la gestión y servicio final.

Los principales requisitos de una evaluación son la fiabilidad y la calidad. Para obtenerlos es imprescindible: la elección de unos evaluadores objetivos, profesionalmente cualificados; definir los fines generales de la actividad que será analizada y valorada; monitorizar la actividad con la elección de unos indicadores adecuados, claros, viables y objetivos que proporcionen las medidas de cumplimiento de los fines y metas fijados; la identificación de los posibles conflictos de intereses y adopción de las medidas necesarias para evitar que arruinen el proceso de evaluación; planificar y supervisar la recogida de datos e información de modo que no se introduzcan sesgos o errores y contar con un sistema informático capaz de soportar el modelo evaluador y que facilite una buena explotación de la información.

El resultado de la evaluación no debe adolecer de improcedencia, debe contener información relevante y acorde con sus objetivos. La comunicación de los resultados debe presentarse en forma clara y completa, citando expresamente las limitaciones que contenga el proceso evaluador. Los resultados deben presentarse antes de la toma de decisiones importantes que pudieran verse afectadas por éstos. La información obtenida debe ser utilizada para



adoptar las medidas correctoras o compensadoras que sean pertinentes: retribuir o recompensar en casos positivos y penalizar en casos negativos.

Al indicar acciones correctoras el evaluador deberá apuntar su posible efectividad y los costes en los que se incurrirá en caso de adoptarse.

La Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas (AECA) establece como definición para los indicadores de gestión<sup>9</sup>: «Unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos».

Los indicadores tienen dos funciones básicas: una descriptiva que aporta información sobre el estado real de una actuación o programa, y una función valorativa que añade a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible sobre la adecuación del programa o actuación.

Un indicador para ser válido debe cumplir varias condiciones: ser relevante, es decir que aporte información útil para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones; ser inequívoco, no puede dar lugar a ambigüedades o interpretaciones contrapuestas; ser pertinente o adecuado a lo que se quiere medir; ser objetivo, sin estar condicionado por factores externos; ser sensible para evidenciar variaciones por pequeñas que sean; ser preciso, con un margen de error que resulte aceptable; y ser accesible, su coste de obtención debe ser asumible.

Los principales problemas con los que se encuentra la evaluación son:

- Falta de desarrollo de la capacidad y actividad evaluativa, por carencia de recursos financieros y de personal adecuado.
- Dificultad para encontrar indicadores adecuados para el control de diversos aspectos de la actividad (por ejemplo para cuantificar la calidad de los menús suministrados por una empresa de *catering* considerando factores como el sabor, el olor, la textura o el color).
- Falta de confianza en la Administración Pública por parte de los administrados, lo que incluye la desconfianza en el sistema evaluativo interno.
- Complejidad de las políticas de los Gobiernos, las cuales deben ser trasladadas a la acción administrativa.
- Interdependencias entre niveles de Gobierno y la falta de coordinación entre organismos.
- Falta de acuerdo o reconocimiento por parte del proveedor sobre las deficiencias e incumplimientos detectados.

En las reflexiones y cálculos iniciales del proyecto de externalización es necesario tener muy en cuenta los costes asociados al proceso evaluador y ponderar los esfuerzos realizados en esta tarea, de modo que el coste de

---

<sup>9</sup> AA.VV. *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. AECA. Documento nº 16. Madrid enero 2000.

seguimiento no sea superior al coste de realización de la actividad externalizada.

Afirman Pina, Vicente y Torres, Lourdes (2003): «[...] el seguimiento de los contratos es uno de los aspectos más descuidados de todo el proceso y la consecuencia más inmediata de esta situación es que la búsqueda del beneficio lleva al concesionario a reducir costes en detrimento de la calidad del servicio (Hood 1995)<sup>10</sup>. El coste que tiene que asumir el contratante para realizar el seguimiento de las actuaciones del contratista es mayor que el que requiere la realización de la actividad por la propia entidad. Algunos estudios realizados en EE.UU lo estiman entre el 3 y el 25 % y, por ello, la Office of Management and Budget recomienda añadir a los contratos un 10 % como coste de seguimiento de los mismos».

El control en el ámbito público es una actividad encaminada a comprobar que la actuación de un órgano administrativo se acomoda a los principios de legalidad y buena gestión, es decir, a los principios constitucionales de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. Así pues la idea en la que en la actualidad sustentamos el control comprende dos modalidades: la legalidad, en la que prima el matiz jurídico, y la economía, donde prima el matiz económico. No basta con tener un control que garantice el cumplimiento de la legalidad, es necesario que ese mismo control sea capaz de mejorar la gestión.

Atendiendo al órgano que realiza el control tendremos:

1. Control político, ejercido por el Parlamento con criterios políticos.
2. Control externo, ejercido por un órgano totalmente externo a la Administración como es el Tribunal de Cuentas.
3. Control interno, realizado por un órgano de la propia Administración sobre los actos que ella misma realiza. De acuerdo con el artículo 140.2 de la Ley General Presupuestaria, la Intervención General del Estado (IGAE) ejercerá en los términos previstos en esta Ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía e independencia respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. La Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, en su artículo 38 asigna al Cuerpo Militar de Intervención el cometido del control interno de la gestión económico-financiera en el ámbito del Ministerio de Defensa, dependiendo funcionalmente de la IGAE.

El control interno se realiza mediante la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar a reconocimiento

---

<sup>10</sup> Hood, C (1995): *Emerging issues in public administration*, Public Administration, vol. 73, Spring, pp. 165-183.

de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación de los fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables a cada caso. Tiene dos modalidades, formal y material. La formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción de un acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprueba la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

Mediante el control financiero permanente se realiza la verificación de una forma continua de la situación y funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

La auditoría pública consiste en la verificación realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones de la IGAE. Tiene las modalidades de: regularidad contable (revisión y verificación de la información y documentación contable comprobando su adecuación a la normativa contable y presupuestaria), de cumplimiento (verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas de aplicación), operativa (examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública con el fin de valorar su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión y en su caso detectar las deficiencias existentes y proponer las recomendaciones oportunas para su corrección).

El control político es realizado por las Cortes Generales mediante diversos mecanismos: comisiones parlamentarias de investigación, interpelaciones y preguntas al Gobierno, mociones y proposiciones no de ley. Es un control que puede llegar a desvirtuarse en función de las mayorías existentes en las Cámaras.

El control externo está encomendado por la Constitución al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado.

De la exposición de la amplia variedad de modalidades de control existentes y efectivamente aplicados, así como de la cantidad de actuaciones realizadas anualmente por las diferentes entidades y organismos controladores, se desprende que el control sobre el gasto público es suficiente. No por ello se debe renunciar a tratar de que sea todavía más eficaz. Para ello es pertinente por una parte mentalizar al gestor de las actividades que son desarrolladas con medios propios y por otra al proveedor de trabajos externalizados, en el sentido de que el control es parte intrínseca tanto del proceso y procedi-

miento del gasto como del desarrollo y ejecución de la actividad o servicio realizado, así mismo habrá que instruir al controlador en el sentido de que su participación en el proceso debe ser constructivo y no entorpezca la agilidad del procedimiento de una gestión eficaz. El control tiene que ser de fácil aplicación y sencillo, además de comprensible para ambas partes. Debe ser realizado de la manera más objetiva posible, apoyado por medios materiales y humanos adecuados para el desarrollo eficiente de las funciones de control asignadas. Así mismo es necesario realizar un seguimiento de los informes emitidos a distintos niveles por los órganos controladores, en el sentido de comprobar la puesta en marcha de medidas correctoras de las deficiencias puestas en evidencia.

En todo el esquema de la función de control se aprecia fundamentalmente incidencia en el plano de la legalidad y regularidad contable. Un control más eficaz tendría que hacer más hincapié en los aspectos relativos a la eficiencia económica y de cumplimiento de cláusulas de pliegos y contratos, sobre todo en todas aquellas tareas que han sido externalizadas.

### **3. FUERZAS ARMADAS Y EXTERNALIZACIÓN**

# **3. FUERZAS ARMADAS Y EXTERNALIZACIÓN**

## **3.1. CUESTIONES GENERALES**

Según Bardají, Rafael L. y Cosidó, Ignacio (2003) en todos los países desarrollados se está produciendo una transformación de sus Fuerzas Armadas (FAS) motivada por dos factores de cambio, la evolución de las amenazas y la innovación tecnológica.

El final de la guerra fría supuso un punto de inflexión respecto al nuevo papel a desempeñar por las FAS nacionales, especialmente en lo que se refiere a organización, funciones e incluso responsabilidades. Los enormes aparatos militares desarrollados por las principales potencias y sus aliados, se vieron desbordados ante el nuevo orden mundial. Como resultado de todo esto comenzó un imparable proceso de desmantelamiento, acompañado de una intensa ola privatizadora de carácter internacional, impulsada desde los Estados Unidos de América (EUA) a partir del año 1992 por el entonces secretario de Defensa Dick Cheney. Este proceso de privatización incluía además de la externalización de todos los servicios y actividades accesorias y auxiliares, la propia actividad operativa de los ejércitos acompañada de una muy sensible reducción de efectivos. A pesar de las reducciones de efectivos, cifrado en el 35 % para el caso de los EUA, los presupuestos destinados a Defensa han mantenido su crecimiento en estos años, lo mismo ha ocurrido en los principales países aliados. Se ha superado la situación estratégica de bloques en la que la misión esencial de los voluminosos ejércitos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) era la de estar preparados ante la amenaza soviética. La desaparición de esta amenaza hizo emerger una serie de conflictos regionales que habían permanecido latentes pero minimizados por la política de bloques. Los ejércitos occidentales han tenido que intervenir en dichos conflictos bien porque su proximidad geográfica, como en el caso de los Balcanes, suponía un riesgo para la seguridad, bien porque existiera un riesgo de escalada del conflicto que comprometiese intereses estratégicos. Estas operaciones de paz y ayuda humanitaria implican nuevos requerimientos de transporte y sostenimiento de material y tropas. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, la situación estratégica experimentó un cambio radical, el terrorismo, que se había apreciado hasta entonces como una amenaza de baja intensidad y de impacto local, se convirtió en la principal amenaza de la seguridad mundial, así se confirmó con los posteriores atentados el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres. La lucha contra la amenaza terrorista requiere unas capacidades muy distintas de las desarrolladas hasta ese momento por las FAS; exige una capacidad de inteligencia global, además de disponer de una fuerza proyectable con posibilidad de ejecutar operaciones en cualquier lugar

del mundo, donde lo requiera una amenaza, en un corto espacio de tiempo. Son por tanto las capacidades de proyección, sostenimiento, combate, invulnerabilidad y precisión las que se hacen necesarias en esta nueva situación. Resulta imprescindible además reforzar la seguridad interior a la que las FAS colaboran con sus capacidades de guerra nuclear, biológica, química y radiológica; con misiones de vigilancia del espacio aéreo, las aguas territoriales, las fronteras e instalaciones estratégicas o apoyando a la lucha contra el narcotráfico.

El segundo factor de transformación es la rápida evolución de la tecnología que propicia la aparición de novedosas armas más eficaces. El desarrollo tecnológico es especialmente notable en las comunicaciones y la informática. En el ámbito militar se ha producido lo que en los EUA se ha denominado la «Revolución de los Asuntos Militares» la cual pone especial énfasis en las capacidades de mando, control, comunicaciones, informática y reconocimiento. La adquisición de estas capacidades requiere además de la dotación del equipamiento y su sostenimiento, la formación y adiestramiento del personal encargado de su utilización.

En el caso de España las Directivas de Defensa Nacional 1/2000 y 1/2004 así como la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003 e incluso la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, contemplaron esta nueva situación y sentaron las bases de lo que debía ser la evolución de las FAS, con el horizonte del año 2015, para conseguir las nuevas capacidades necesarias para cumplir con los compromisos y responsabilidades adquiridos, derivados de la pertenencia a organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, la OTAN, o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, así como de la participación activa en la Política Europea Común de Defensa. El cambio de escenario estratégico, la nueva sensación de vulnerabilidad, la «Revolución de los Asuntos Militares», la globalización de las amenazas, los intereses básicos de seguridad, la seguridad compartida, la guerra asimétrica, la proyección de la fuerza o los nuevos riesgos, son conceptos que pasaron a ser objeto de análisis y estudio por parte de la «Doctrina Militar». Las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo establecieron que la adquisición de las nuevas capacidades se conseguiría mediante una transformación dinámica de las FAS que se aplicaría principalmente: promoviendo una profesionalización realista, de calidad y especialización, mediante la formación, el adiestramiento y la mejora de las condiciones laborales del personal de tropa; los grandes programas de modernización existentes y la creación de otros nuevos (entre otros: el avión de combate Eurofighter EF-2000, las fragatas F-100, el carro de combate Leopard, el helicóptero de ataque Tigre, el avión de transporte Airbus A400-M, el submarino S80 o el buque de proyección estratégica LLX); las acciones conjuntas de los tres Ejércitos y la interoperabilidad con otros ejércitos aliados; las acciones exteriores solidarias con socios y aliados contribuyendo a la defensa colectiva y seguridad compartida; la optimización de recursos y la racionalización de la estructura.

En lo que se refiere a la racionalización de la estructura, el Ministerio de Defensa (MINISDEF), desde su creación en el año 1977, arrastra las reminis-

cencias estructurales y orgánicas de los tres antiguos ministerios militares, lo que ha generado duplicidades y paralelismos redundantes que proporcionan un carácter antieconómico y poco funcional a la gestión administrativa. Esta circunstancia se intenta atenuar con la intención de unificar algunos organismos e instaurar una dirección centralizada al nivel de los organismos del Ministerio, y una ejecución descentralizada al nivel de los organismos de los Cuarteles Generales de los Ejércitos. No obstante las desconcentraciones y delegaciones de facultades realizadas sobremano los avances en este objetivo.

En cuanto al área de la adquisición de armamento y material, en el año 2003 se optó por la potenciación de la Dirección General de Armamento y Material para centralizar todas las adquisiciones y la logística no operativa. Se pensó en la creación de una Gerencia o Agencia<sup>1</sup> con carácter de organismo público adscrito al MINISDEF, con gran autonomía funcional que le permitiría actuar con criterios empresariales para poner a disposición de las FAS los sistemas y equipos necesarios para desarrollar su misión. Se enlaza aquí con el nuevo enfoque que se quiere dar al mantenimiento y sostenimiento del material, motivado por la propia evolución tecnológica y buscando en la externalización la solución a las necesidades planteadas.<sup>2</sup> Hasta en cinco ocasiones se menciona en la Revisión Estratégica de la Defensa<sup>3</sup> el término externalización, fundamentalmente motivando y razonando su utilización como técnica de gestión: «Para optimizar el rendimiento del personal militar en la dedicación a sus cometidos profesionales específicos, se le liberará de aquellas tareas que puedan ser realizadas eficazmente por empresas especializadas, mediante la externalización de servicios. [...]. Por lo que se refiere al mantenimiento por parte de la industria privada, unificar criterios y actuaciones para la externalización, de forma que las Fuerzas Armadas se presenten ante la industria como un cliente único. [...]. También, y tal y como se contempla en otros ámbitos del Ministerio de Defensa, se debe impulsar la externalización de servicios, con excepción de los de carácter operativo o estratégicos que se definan en cada momento».

Lo expuesto en el epígrafe 2. «Sector público y externalización» en sus diversos apartados es en general perfectamente aplicable al MINISDEF, pues en definitiva está integrado y forma parte del sector público, si bien la gestión de este Ministerio cuenta con singularidades que hacen necesarias ciertas matizaciones.

---

<sup>1</sup> Similar a la norteamericana Defense Logistic Agency (DLA), a las británicas Defence Procurement Agency (DPA) y Defence Logistic Agency, a la alemana Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Agencia Federal de Tecnología y Adquisiciones de Defensa), o la francesa Délégation Générale pour l'Armement (DGA). Finalmente el organismo no fue creado. El cambio de Gobierno propiciado por las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 conllevó el abandono de una serie de grandes proyectos entre los que se encontraba la Gerencia de Armamento y Material.

<sup>2</sup> En el epígrafe 5. «Análisis de un caso significativo: Proyecto piloto de externalización del mantenimiento de helicópteros» se exponen las directrices del nuevo modelo de mantenimiento que se quiso instaurar.

<sup>3</sup> Ver bibliografía.



El empleo de la externalización como técnica de gestión no es nuevo en las FAS. Mosquera Silvén, Fernando y otros (2007) se remontan en la historia para citar diversos ejemplos: en la antigüedad los faraones egipcios contrataban arqueros nómadas, esta práctica era empleada por otro gran imperio de la época, el persa. En la guerra de Granada Gonzalo Fernández de Córdoba y Aguilar, el Gran Capitán, empleó a 30.000 forrajeadores para asegurar el alimento del ganado. En los siglos XVI y XVII la externalización de los ejércitos en Europa era muy amplia, no sólo en lo que se refiere al apoyo (suministros, construcción de acuartelamientos y fortificaciones) sino además en su estructura operativa que incluía un gran número de soldados contratados tanto para campañas completas como para acciones determinadas. En tiempos de Carlos V sólo una parte de sus ejércitos se podía considerar permanente, estando constituida por las denominadas Guardias Reales y por los Tercios de Infantería; el resto de efectivos necesarios para una campaña se contrataban, disolviendo las tropas una vez finalizada. En España los contratistas privados encargados del reclutamiento se denominaban asentistas, en Italia *condottieri*, habiendo un gran número de ellos por toda Europa. Esta circunstancia de los ejércitos terrestres era similar para las flotas, de esta forma Carlos V pudo disponer de la flota del almirante genovés Andrea Doria. Felipe II trató de «descomercializar» los ejércitos sustituyendo a los contratistas por funcionarios que se encargaran del reclutamiento, el aprovisionamiento o la fabricación de armas. Dado que el resultado no fue el esperado, a partir del año 1590 estas actividades fueron pasando gradualmente otra vez a manos privadas. A partir del siglo XVIII la tendencia cambió radicalmente. La Revolución Francesa condenó el empleo de mercenarios y las monarquías absolutas entendieron que su soberanía estaba supeditada al control de sus propias tropas considerando que las fuerzas militares son un elemento al servicio del Gobierno, dando paso al concepto de Estado-Nación y a la recluta y movilización obligatoria. Ya en el siglo XX los recursos requeridos para el sostenimiento de la Segunda Guerra Mundial, favorecieron que se recurriera al apoyo de las empresas civiles; lo mismo ocurrió en la Guerra de Corea o en la de Vietnam, donde el Ejército de los EUA empleó empresas civiles para tareas de transporte terrestre y aéreo de tropas, labores de limpieza de instalaciones, lavandería o mantenimiento y reparación de equipos.

En lo que a España se refiere se puede decir que hasta mediados del siglo pasado y en consonancia con el periodo de autarquía económica, las FAS eran autosuficientes en lo relativo a los medios de subsistencia del personal y del sostenimiento de sus medios de combate dada la relativa sencillez de sus armamentos. Entre el elevado contingente de soldados de reemplazo se encontraban todo tipo de profesionales con habilidades y capacidades adquiridas en su vida civil; además se contaba con el servicio del personal laboral contratado especializado en una multitud de oficios (entre otros: enfermero, médico, telefonista, costurera, traductor, guarda jurado, pintor, albañil, fontanero, cocinero o mecánicos), sin olvidar que en numerosos acuartelamientos se disponía de aprovechamiento de pastos, granjas, economatos, factorías de subsistencias y panaderías. Paulatinamente las Unidades fueron introduciendo en su vida y funcionamiento diario la intervención de contratistas civiles, en la medida que se producían carencias de capacidades y sus posibilidades presupuestarias lo permitían. De este modo empresas de jardinería, limpieza,

construcción o mantenimiento de instalaciones intervenían en la realización de tareas para las que anteriormente se había sido autosuficiente. El Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, adelantó al 31 de diciembre de 2001 la suspensión del servicio militar obligatorio, básicamente esto supuso para las FAS la urgente obligación de buscar los medios para cubrir las carencias y necesidades que se presentaban y de remunerar la realización de trabajos que hasta ese momento no habían supuesto coste alguno para el presupuesto del MINISDEF.

Tres tipos de externalización se han empleado en los últimos años en las FAS, aquellos que en el epígrafe 1.4. «Tipos de externalización» se denominaban como táctica, coyuntural o competitiva, que ha sido la más común y ha estado destinada a resolver la escasez temporal de recursos y capacidades; la estratégica, de especialidad o cooperativa, destinada a aprovechar la capacidad tecnológica de un proveedor, que no se ha desarrollado de manera suficiente; y la que podemos denominar como «atenuada»<sup>4</sup> en la que se han utilizado medios ajenos para la realización de tareas, pero estos medios guardan relación con el sector público. Se trata de los convenios realizados con la Guardia Civil en virtud de los cuales personal en situación de reserva proporciona servicio de seguridad a determinadas instalaciones de la estructura periférica de la Defensa,<sup>5</sup> o en menor medida las diversas encomiendas de gestión realizadas con la Sociedad Mercantil Estatal de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A. (ISDEFE). Al igual que se afirmaba para el sector público en general, en el caso del MINISDEF se aprecian las mismas carencias relativas a la ausencia de una contabilidad de costes unificada para los tres Ejércitos y el Órgano Central del Ministerio, falta de capacidades para la negociación y seguimiento de contratos o para el control y evaluación de actividades externalizadas. Son en general de aplicación los mismos apuntes que se realizaron en el epígrafe 2.2. «Viabilidad y límites a la externalización», pero en particular merece destacarse la circunstancia de que se echa en falta un organismo que aglutine las experiencias realizadas en esta materia, que establezca las directrices a cumplimentar en los procesos de externalización o que elabore una guía práctica. La industria tiene como interlocutores a los Estados Mayores y Mandos de Apoyo Logístico de los tres Ejércitos, al Estado Mayor de la Defensa y a la Dirección General de Armamento y Material; cada Ejército ha realizado sus propios proyectos y procesos sin tener demasiado en cuenta los trabajos que se estaban realizando por los otros Ejércitos, ello ha provocado situaciones en las que para un mismo servicio y contratista (AMPER) tuviesen precios diferentes según el Ejército que hubiese realizado el contrato. Esta dispersión de esfuerzos es además favorecida por la existencia en el ámbito del MINISDEF de un gran número de órganos de contratación, habiéndose pasado de los 297 en el año 2000 a las cinco Juntas de Contratación y los 198 órganos en el 2008. La Instrucción 5/2008, de 15 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa,<sup>6</sup> por la que

---

<sup>4</sup> Delegaciones y Subdelegaciones de Defensa.

<sup>5</sup> Boletín Oficial de Defensa número 14 de 21 de enero de 2008.

<sup>6</sup> La aparición reiterada de estos principios en la legislación elaborada en el ámbito del MINISDEF demuestra que, hasta la fecha, no se ha conseguido el objetivo marcado inicialmente.

se regula el sostenimiento del armamento y material, pone en evidencia situaciones como estas; nace con la intención de corregirlas y enfoca el sostenimiento hacia la externalización. Reitera la importancia de armonizar los escenarios de sostenimiento de los tres Ejércitos, resalta criterios básicos como la importancia de mantener la capacidad de ejecución de ciertas actividades, la adquisición de la capacidad de ingeniería suficiente para realizar la evaluación, el control y el seguimiento de las actividades de las empresas, la unificación de criterios y contrataciones, el abordaje del sostenimiento por familias de armas, la presentación como un cliente único ante la industria o la aplicación de una dirección centralizada y una ejecución descentralizada.<sup>7</sup> Así mismo para la aplicación de la Instrucción se crean varios órganos: Comité Director, presidido por el Director General de Armamento y Material, Área de Sostenimiento y grupos de trabajo.<sup>8</sup>

El MINISDEF y los Mandos de Apoyo Logístico de los Ejércitos apuestan para el futuro por el desarrollo de la externalización en el área del sostenimiento de los sistemas de armas. Hasta ahora solamente el último escalón del mantenimiento estaba en manos de empresas civiles, se trata pues de avanzar en un modelo que revitalice los centros industriales de las FAS (Parques, Maestranzas, Centros Logísticos y Arsenales)<sup>9</sup> aprovechando al máximo las capacidades propias y comercializando las capacidades excedentes. Los grandes programas de adquisición de armamento (avión de combate Eurofighter EF-2000, las fragatas F-100, el carro de combate Leopard, el helicóptero de ataque Tigre, el avión de transporte Airbus A400-M, etcétera) contemplan en los contratos de adquisición la posibilidad de nuevas opciones de sostenimiento más completas que las existentes para los sistemas de armas más veteranos, consistentes en el apoyo integral durante la totalidad del ciclo de vida, incluyendo tareas como: gestión logística, ingeniería, mantenimiento de *hardware* y *software* (preventivo y correctivo), aprovisionamiento, almacenamiento y gestión de repuestos y reparables. En estos grandes programas además se atenderán las gestiones realizadas por la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR)<sup>10</sup> encaminadas al logro de economías de escala y del equilibrio entre demandantes y proveedores.

En el epígrafe 4. «La externalización en los principales países aliados» se ponen de manifiesto los condicionantes y las características comunes de los procesos de externalización en el ámbito de las FAS.

---

<sup>7</sup> En el espíritu de la Instrucción 5/2008 se aprecian las lecciones aprendidas y la experiencia acumulada en el proyecto de externalización de helicópteros llevado a cabo en los años 2003 y 2004 (ver epígrafe 5.).

<sup>8</sup> En el seno del Mando de Apoyo Logístico del Ejército del Aire se ha creado el grupo de trabajo FÉNIX que realiza estudios sobre «La mejora de la eficacia operativa de las Maestranzas Aéreas y Centros Logísticos del Ejército del Aire».

<sup>9</sup> Fundada en 1998 por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, posteriormente se incorporan Bélgica y España.

<sup>10</sup> En el caso de España 3000 efectivos, cifra que se prevé evolucionará al alza en 2009 (5 % de la fuerza operativa, aproximadamente 7700).

### **3.2. MOTIVOS Y RAZONES PARA LA EXTERNALIZACIÓN**

Dos son los motivos principales que han llevado a las Fuerzas Armadas (FAS) españolas a buscar en la externalización de tareas la solución a algunos de sus problemas de carencia de capacidades. En primer lugar la falta de personal para la realización de determinados trabajos, provocado por el paso de un ejército con un sistema de reclutamiento forzoso a un ejército totalmente profesional en el que el personal de tropa y marinería no realiza trabajos auxiliares, dedicándose a labores exclusivamente militares. En segundo lugar la rápida evolución tecnológica y encarecimiento del armamento y los equipos que hacen difícil para las FAS adquirir las capacidades necesarias para realizar un correcto sostenimiento.

En un segundo plano y en concordancia con lo anterior, se han buscado más motivos entre las ventajas generales que teóricamente ofrece la externalización: una racionalización en la gestión de habilidades y capacidades propias, una optimización de los costes medibles y cuantificables ante las restricciones presupuestarias existentes, la mejora en la calidad de la realización de tareas, reducir el riesgo de conflictos laborales, obtener agilidad, flexibilidad e innovación en la prestación, rapidez de adaptación a las novedades y tendencias de los mercados, especialización de tareas, reducción de inventarios o coberturas de amplitud geográfica. Además las limitaciones contempladas en cuanto al número de efectivos que pueden ser empleados en misiones internacionales que son realizadas de forma simultánea, favorece el empleo de apoyos procedentes de empresas privadas.<sup>11</sup>

La existencia de incertidumbre en la posibilidad de mantener una relación laboral permanente a la vez que la percepción de unas remuneraciones discretas, han propiciado que la cobertura de las plazas convocadas para personal de tropa y marinería no haya sido la esperada ni suficiente para cubrir las necesidades existentes en las FAS. Estas circunstancias son reconocidas en el preámbulo de La Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, la cual se promulga con la intención de corregir esta situación: «El paso de un Ejército de leva obligatoria al modelo de profesionalización vigente no ha satisfecho las expectativas previstas, ni ha permitido alcanzar los objetivos en cuanto al contingente de tropa y marinería establecido en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.<sup>12</sup>

La temporalidad y otros condicionantes en los que se sustenta el actual modelo ha dado lugar a un elevado flujo de entradas y salidas de soldados y marineros que, finalmente, han generado inestabilidad y han conducido a un

---

<sup>11</sup> En 1984 los efectivos totales ascendían a 373.000, de los cuales 66.505 eran cuadros de mando. La Ley 17/1999 estableció en 48.000 el número máximo de cuadros de mando y una horquilla comprendida entre 102.000 y 120.000 efectivos para los militares profesionales de tropa y marinería, hasta completar la cifra máxima de 170.000 efectivos fijada en el Dictamen de la Comisión mixta Congreso de los Diputados-Senado.

<sup>12</sup> Martínez Paricio, Felipe (2003) cuantifica los costes del mantenimiento entre dos y tres veces los costes de adquisición.

nivel de estancamiento en la que no se alcanza el número de efectivos que se considera necesario».

El artículo 16 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar fija entre 130.000 y 140.000 el número máximo de militares profesionales en servicio activo, incluyendo un máximo de 50.000 oficiales y suboficiales, lo que deja una horquilla de entre 80.000 y 90.000 efectivos correspondientes a tropa y marinería, cuyo número será determinado anualmente en las leyes de Presupuestos Generales del Estado. Parece que se ha aceptado que la cifra de efectivos ha tocado su techo, por lo que se establecen unas cifras más acordes con la realidad; en la actualidad (diciembre 2008) hay un total de 78.314 efectivos de personal militar de tropa y marinería.

La obsolescencia de los sistemas de armas más antiguos y la mayor complejidad de los sistemas más modernos han provocado un incremento en la necesidad de mantenimiento y de sus costes. Los rápidos avances tecnológicos en materia de armamento y material, unido a la falta de renovación del personal laboral destinado en los centros industriales de la Defensa (Parques, Maestranzas, Centros Logísticos y Arsenales) que pasan a la situación de jubilación, ha llevado a las FAS a sufrir carencias en las capacidades productivas y de actualización de destrezas, habilidades y conocimientos para llevar a cabo un correcto mantenimiento de sus sistemas de armas, lo que ha desembocado en una dilatación en los plazos de recuperación. Además las técnicas de penetración y funcionamiento de la industria de defensa, propician ventas relativamente sencillas y mantenimientos complejos que hacen prácticamente obligatorio acudir al proveedor, pues es sumamente difícil adquirir las capacidades necesarias para el desempeño de dichos cometidos. Por todo ello se buscan formulas alternativas a las costosas adquisiciones en propiedad que hagan compatible la rigurosidad del presupuesto de gastos con las nuevas capacidades necesarias para atender las demandas de medios que solicitan la nueva situación estratégica mundial y los conflictos de alcance global que han requerido la realización de misiones fuera del territorio nacional.

### **3.3. SERVICIOS EXTERNALIZABLES Y EXTERNALIZADOS**

En general no se consideran externalizables aquellas tareas que constituyen el fundamento de la misión de la organización. La actividad esencial en el ámbito de la defensa es aquella que garantiza que las capacidades críticas para el combate permanecen bajo el control del organismo titular de la defensa. Se consideran capacidades esenciales las infraestructuras, el equipamiento y el personal con los conocimientos técnicos necesarios para realizar las misiones encomendadas por las leyes o el gobierno, y capacidades críticas aquellas cuya carencia constituye un peligro potencial para la seguridad. Todo lo demás sería externalizable en mayor o menor grado, de modo que aquellas actividades que rodean o están íntimamente ligadas a la misión principal sólo deben externalizarse de manera parcial como por ejemplo el mantenimiento del material militar o la fabricación de equipos y componentes. En el resto de actividades, la externalización puede ser total al tratarse de actividades auxiliares o no esenciales como por ejemplo: alimentación, vestuario, transporte no estratégico, diversos aprovisionamientos

y mantenimientos o la gestión de *stocks* y almacenes. No hay que olvidar que el recurso a la externalización debe venir motivado bien por la carencia de medios para la realización de tareas, bien porque mediante la utilización de medios externos se logra una mejor prestación a igualdad de coste o una prestación del mismo nivel o superior a un menor coste. Resulta ineludible antes de acudir a la externalización la evaluación, valoración y análisis de las capacidades propias actuales y potenciales, bien en las condiciones existentes, bien condicionadas a las reformas y adaptaciones necesarias para su adecuación a los requisitos requeridos. No obstante si la opción final fuera la de la externalización; respecto la actividad externalizada se hace necesario conservar una serie de «capacidades latentes» que puedan permitir tanto un control efectivo de la calidad de la prestación, como la puntual o eventual realización con medios propios y el menos probable retorno de la tarea como actividad propia.

La definición de los trabajos externalizables no debe ser cerrada, rígida y exhaustiva pues la experiencia demuestra que tareas que se consideraban como parte del núcleo esencial de la actividad, con el tiempo, han sido externalizadas por diversos motivos: evolución de los mercados o de la tecnología aplicada, cuestiones y compromisos políticos o la existencia de urgencia en la cobertura de carencias en determinados requisitos de capacidades. El establecimiento de los límites de los trabajos que resulten externalizables son difusos y altamente volubles por lo que es preferible considerar áreas genéricas de potenciales externalizaciones que no hipotequen decisiones futuras con pronunciamientos expresos sobre actividades concretas. La decisión final de externalización debe procurar ser objetiva y con el pertinente respaldo documental de rigurosos estudios previos de viabilidad y costes; no obstante hay que ser consciente que siempre existirá la posibilidad de que presiones exteriores fuercen decisiones poco acordes con las conclusiones de los estudios realizados.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, recoge la estructura básica de los Ejércitos establecida por el Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre; además define la organización básica de las Fuerzas Armadas, sus misiones y los tipos de operaciones.<sup>13</sup> Analizando las posibilidades de empleo de la externalización según la estructura establecida y realizando una correspondencia gráfica con los elementos que se encuentran en una sección transversal del tronco de un árbol<sup>14</sup> encontramos:

- El Cuartel General: está compuesto por el Estado Mayor, el Gabinete del Estado Mayor y los Órganos de asistencia y servicios generales. Todos ellos asisten al Jefe de Estado Mayor en el ejercicio del mando sobre su Ejército. Constituye el núcleo más esencial que nunca podrá ser delegado, el mando. Únicamente serán posibles externalizaciones en los servicios auxiliares de las instalaciones que alberguen el Cuartel General (limpieza y mantenimiento de instalaciones, control de accesos, etcétera). Se identifica con la parte más antigua, situada en la zona central del tronco donde la madera es más dura y compacta.

---

<sup>13</sup> En el ANEXO II se incluyen los artículos más significativos de la Ley.

<sup>14</sup> Representación en el ANEXO III.

- La Fuerza: tiene el cometido esencial de prepararse para la realización de operaciones militares; en su ámbito se realiza el adiestramiento y evaluación de unidades. Es un sector esencial, por ello resulta difícil en él la utilización de la técnica de la externalización. Está limitada a trabajos auxiliares y potencialmente a externalizaciones parciales en tareas que rodean a la misión principal, como por ejemplo algunas partes concretas de la formación y el adiestramiento. Se identifica con los anillos intermedios donde aparece la circulación de la savia a través de los vasos leñosos y liberianos, las secciones de estos vasos representan las áreas externalizables.
- El Apoyo a la Fuerza: es el conjunto de órganos responsables de la dirección, gestión, administración y control de los recursos materiales, financieros y humanos, así como de las actividades del apoyo logístico que posibilitan la vida y funcionamiento de las unidades militares. Es en este sector donde más posibilidades hay de empleo de la externalización, pudiendo alcanzar plenamente a todas aquellas tareas no incluidas en los sectores anteriores (limpieza, mantenimientos, aprovisionamientos, alimentación y restauración, vestuario, transporte, eliminación de residuos, etcétera). Los anillos exteriores son los más jóvenes, blandos y de fácil penetración, la sección adquiere una apariencia similar a un tamiz con multitud de pequeñas secciones correspondientes a los conductos por los que circula la savia con gran fluidez, que se identifican con las parcelas de las actividades externalizables.

Las externalizaciones llevadas a cabo en las Fuerzas Armadas (FAS) españolas se pueden denominar y clasificar en función de un doble criterio de evolución temporal y tipo de tareas:

- Elementales: las correspondientes a tareas claramente auxiliares y hechas de forma instintiva desde el nacimiento de los Ejércitos hasta finales de los años ochenta. Eran ejecutadas de manera inercial al presentarse determinadas necesidades para las que se carecía de medios para su cumplimentación. Se trata de la contratación puntual de diversos suministros y servicios de: reparaciones, jardinería, restauración, alimentación, limpieza, peluquería, etcétera.
- Básicas: las realizadas a partir de principios de los años noventa en las mismas áreas que la etapa anterior, pero primando la idea de servicio integral permanente y de planteamiento como solución duradera a plazos más largos. Se trata de la celebración de contratos de mayor envergadura y relevancia: mantenimiento de instalaciones o infraestructuras, servicios de vigilancia y seguridad, transporte terrestre, marítimo y aéreo tanto de personas como de material, mantenimientos especializados como por ejemplo: vehículos, motores o aeronaves, formación en idiomas o informática, fabricación, almacenaje y distribución de vestuario y equipos o eliminación de residuos.
- Especializadas: las efectuadas desde mediados de los noventa en áreas de tratamiento más laborioso, complejo y específico y que se encuentran en fase de desarrollo y perfeccionamiento. Se trata fundamentalmente del sostenimiento de los sistemas de armas en los que el objetivo es realizar contratos multiactividad con proveedores industriales de primer

nivel, que incluyen no sólo actividades de mantenimiento y de suministro de repuestos sino servicios de ingeniería y apoyos al despliegue.

La experiencia en actividades externalizadas por las FAS españolas puede resumirse en la siguiente enumeración: actividades generales de comercio exterior (despacho y formalidades aduaneras, licencias de comercio exterior), transporte y distribución regular y especial tanto internacional como interior por cualquier vía, transporte estratégico de tropa y material, servicios en puerto y en teatros de operaciones, establecimiento de campamentos y bases en destino, aseguramiento de personal y material, consultoría de negocio (procesos logísticos), fabricación y producción en general, vestuario, alimentación, *catering*, cafeterías, configuración de la demanda (aprovisionamientos), almacenaje y control de *stocks*, tecnología de la información (herramientas, aplicaciones y desarrollos de programas informáticos), catalogación de material, mantenimientos y reparaciones, gestión de reparables, aseguramiento de la calidad y auditorias, seguridad, limpieza, control de cadenas de suministro, gestión de adquisiciones (entre otros FMS,<sup>15</sup> NAMSA,<sup>16</sup> NETMA<sup>17</sup>), flotas de vehículos, adquisiciones, viajes, formación, logística inversa (baja de material y liquidaciones).

Entre los contratos realizados destacan:

- Órgano Central:

Servicios de comunicación vía satélite, en el que el contratista es el propietario de los satélites, asume los costes de lanzamiento y los costes de operación. El MINISDEF garantiza el uso de dicha red de satélites durante toda su vida operativa y paga por su uso.

- Ejército de Tierra (ET):

El contrato administrativo suscrito entre el ET y la empresa INDRA para el mantenimiento y explotación del Centro de Simulación de las Fuerzas Aeronaves del ET firmado en el año 2005. Este contrato entra en lo que se puede denominar «gestión integral de programas o servicios», rentabilizando las capacidades excedentes no reducibles de las instalaciones mediante su uso por el contratista (las horas de simulador excedentes son utilizadas por el contratista para ser consumidas por terceros).

Otros contratos: servicio de mantenimiento integral para las Unidades, Centros y Organismos de la plaza de Ceuta; mantenimiento de vehículos especiales y equipos de apoyo en tierra de los helicópteros del ET; mantenimiento de equipos de aviónica de los helicópteros del ET; adquisición de equipos básicos de vestuario (desde 2008 a 2012 por importe de 137.355.124 euros).

---

<sup>15</sup> Foreign Military Sales (Programa del Gobierno de EUA para la transferencia y venta de artículos de defensa a otras naciones y organizaciones internacionales).

<sup>16</sup> NATO Maintenance and Supply (Agencia de Abastecimiento y Mantenimiento de la OTAN).

<sup>17</sup> NATO Eurofighter and Tornado Management Agency (Organismo encargado de la gestión del programa Eurofighter EF-2000).



- Armada:

Servicio de almacenamiento, tallaje y distribución personalizada de las prendas que componen el módulo de campaña de la Infantería de Marina; trabajos de limpieza y aseo integral de buques con base en el Arsenal de Las Palmas de Gran Canaria; retirada de aguas oleosas y residuos peligrosos.

- Ejército del Aire:

Se han celebrado varios contratos relacionados con el avión EF-2000: transporte de piezas y material, mantenimiento del motor y banco de pruebas o revisiones del avión.

Mención especial merece la externalización en operaciones realizadas en territorio extranjero,<sup>18</sup> para las que el ET a través de su Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC/Dirección de Investigación y Análisis) publicó en el año 2002 el documento «Empleo de Empresas Civiles en Operaciones Militares», que proporciona el marco teórico para la realización de este tipo de actividades y establece las capacidades necesarias para llevarlas a cabo.

En dicha publicación se establece: «Se hace necesario contar con la cooperación, voluntaria o contractual y de un modo permanente o temporal, de los organismos y empresas civiles para poder desarrollar las operaciones militares con la agilidad y oportunidad que requieran las situaciones futuras». Se hace referencia a las carencias existentes en recursos humanos y presupuestarios; se contemplan las posibles áreas de actuación de las empresas civiles, lo que da una idea de la amplia gama de posibilidades existentes en este campo: áreas de defensa, transporte, infraestructura, abastecimiento, actividades sanitarias, relaciones con organizaciones civiles, sobre todo en el caso de operaciones no bélicas, protección del medio ambiente, seguridad, tanto de personas como de instalaciones, mantenimiento, investigación y desarrollo (íntimamente ligada con el área industrial citada en primer término).

En el terreno operativo, por primera vez en el ET, en el año 2003, con el inicio de la Operación Libertad para Irak, se comenzó a considerar la externalización dentro del apoyo logístico. Por parte del Mando Operativo Terrestre y la Fuerza de Maniobra se dieron directrices para que se avanzara en esa dirección. El antecedente inmediato estaba en los contratos de alimentación formalizados por la Dirección de Abastecimiento en otras misiones en territorio extranjero (Bosnia y Kosovo).

El modelo que se siguió en Irak, que ha sido posteriormente implementado en las restantes misiones, fue adjudicar a una Unión Temporal de Empresas la prestación de los servicios en zonas de operaciones: preparación y distribución de comidas, limpieza y recogida de basuras, gestión y explotación de la cantina y tienda cooperativa, aguada, duchas y lavandería, váteres químicos y fosas sépticas y mantenimiento de contenedores de intendencia.

---

<sup>18</sup> Ver epígrafe 4.4.1. «Operaciones exteriores. La guerra de Irak».

El procedimiento ha variado en el sentido de que ya no se efectúa contratación de personal civil local o nacional, o el pedido y suministro de artículos por empresas civiles bajo responsabilidad directa de personal militar, sino que es la empresa adjudicataria la responsable de prestar los servicios contratados, aportando para ello su personal y/o material según los términos de los pliegos de prescripciones técnicas y las propias cláusulas del contrato. El cometido del personal militar se reduce, como cliente, al control de la correcta ejecución del contrato. La empresa o empresas contratadas pasan de este modo a ser una parte más de la estructura logística de apoyo a la operación, con la que trabaja íntimamente unida. Al nivel de Dirección, corresponde a la Dirección de Abastecimiento mantener la relación con la empresa para expresar aquellas correcciones o deficiencias que la ejecución del contrato o las diferentes situaciones operativas aconsejen tomar.

Con el ánimo de profundizar y avanzar en el tema de la externalización, el MADOC con el apoyo de personal encuadrado en organismos externos, realizó un estudio para determinar qué actividades podrían ser ejecutadas por empresas civiles, agrupándolas para su análisis en cuatro áreas de actuación: instalaciones, apoyos, servicios y contratación. Fruto de este trabajo se elaboró una descripción de los cometidos susceptibles de externalización, que figuran en el ANEXO IV.

### **3.4. SINGULARIDADES Y REQUISITOS PARA LA EXTERNALIZACIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS**

Como se ha podido comprobar, la externalización en el ámbito de la Administración pública cuenta con unas características propias diferenciadoras, así mismo, su empleo en la parcela correspondiente a la Defensa, cuenta con una serie de particularidades que hacen que el empleo de esta técnica de gestión tenga que ser objeto de especial cuidado y atención.

Se ha constatado que para los países estudiados en mayor profundidad en este trabajo (España, Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos de América)<sup>19</sup> la externalización lleva aparejado el objetivo de fomentar la industria nacional especializada, ya que se considera un sector estratégico tanto por el objeto de su producción como por el importante número de puestos de trabajo que genera. Se trata pues de buscar un equilibrio entre los intereses de la industria de defensa y los del Gobierno. Los departamentos de Defensa intentarán maximizar cantidad y calidad de prestación al mínimo coste posible, por otro lado la industria tratará de obtener el máximo beneficio. Este equilibrio debe estar fundamentado en un proyecto que cumpla de forma rigurosa los requisitos establecidos para distintas etapas del proceso de externalización.

Las oportunidades que se abren para la industria, tanto de defensa como de servicios en general, son importantes: desde el aumento de su

---

<sup>19</sup> En el epígrafe 4. «La externalización en los principales países aliados» se realiza un análisis de los principales elementos comunes y diferenciadores de los procesos de externalización llevados a cabo.

volumen de actividad y de su especialización, pasando por la apertura de nuevos mercados en otros países o la creación de nuevas líneas de negocios con terceros ajenos a la Defensa. La percepción de posibilidades de negocio por parte de las empresas hace que ejerzan una sutil presión en distintos organismos del Ministerio de Defensa (MINISDEF). Son frecuentes la organización de congresos, seminarios o mesas redondas donde, bajo la excusa de exponer las posibilidades de servicio y acercar posiciones con los intereses de las Fuerzas Armadas (FAS), se aprovecha para condicionar posibles o potenciales prestaciones, plenamente satisfactorias, a cambios normativos o flexibilidad en la interpretación y aplicación de cláusulas de pliegos y contratos. Otras técnicas empresariales empleadas consisten en la contratación de personal tanto civil como militar que ha desempeñado su labor en las FAS o su entorno y cuyos conocimientos, contactos o influencias hacen muy valiosa su gestión. Se trata, por una parte, de la captación de personal en situación de servicio activo al que se le ofrece unas mejores condiciones laborales que las que dispone en las FAS y, por otro lado, altos cargos del MINISDEF a los que se les reserva puestos en los consejos de administración de las empresas del sector y en las que continúan su vida laboral una vez han cesado en su puesto en el Ministerio. Estos empleos razonados y motivados en el establecimiento de las mejores relaciones de coordinación y conocimiento mutuo entre empresas y Administración, pueden ser también utilizados para ejercer la presión oportuna en demanda de flexibilidad en situaciones comprometidas causadas por incumplimientos de la empresa, que no son fácilmente aceptados ante la imposición de penalizaciones económicas.

La industria de defensa es un sector que, dada la especificidad de los productos, está generalmente compuesto por pocos proveedores, por lo que es bastante factible la formación de monopolios u oligopolios que provoquen una relajación por parte del proveedor en la calidad del servicio, por debajo de la requerida, así como asimetrías en las relaciones cliente-proveedor. Las técnicas de penetración y venta recuerdan a las empleadas por el sector del automóvil en las que el precio de venta es sólo la punta del iceberg que representan los costes asociados al mantenimiento: las empresas se aseguran unos cuantiosos ingresos futuros al condicionar la vigencia de la garantía y sus ampliaciones, que puede llegar a oscilar entre tres y cinco años, a la realización de las revisiones de mantenimiento preventivo en los talleres oficiales de la marca, así como la realización de todas las tareas de mantenimiento correctivo no incluidas en la garantía; pasaron a la historia las pequeñas operaciones de mantenimiento tipo «hágalo usted mismo». Algo similar ocurre con el material militar, una vez efectuada la compra, el mantenimiento con medios propios se ve condicionado a la posesión de unas capacidades difícilmente adquiribles, lo que provoca que se acuda a la externalización en su búsqueda y que las empresas consigan asegurarse los ingresos correspondientes.

Al considerar la reversibilidad del proceso externalizador como prácticamente imposible, pues los esfuerzos que habría que empeñar en conseguirlo serían muy considerables, se produce el efecto de transformación de capacidades; se renuncia, totalmente o parcialmente a las capacidades contratadas,

pero a la vez se hace imprescindible adquirir otras nuevas: negociación y contratación, seguimiento, evaluación y control de la actividad.

En lo referente al control merece destacarse la valiosa labor realizada por diversos organismos del MINISDEF, la cual debe ser potenciada:

- El Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes se creó en el año 1988<sup>20</sup> con el fin de asegurar por parte del MINISDEF como cliente, que los precios cargados por las diferentes empresas suministradoras respondían a una estructura de costes adecuada. En el año 1992 se reorganizó el Grupo, pasando a denominarse Grupo de Evaluación de Costes (GEC), con dependencia orgánica de la Subdirección General de Contratación (Dirección General de Asuntos Económicos), encomendándole como funciones más destacadas: el análisis de costes en el ámbito del Ministerio, el análisis de costes y precios de las empresas que participan en los programas de Defensa y la realización de estudios económicos relativos a los costes de las empresas que participan en los programas de Defensa. Sus actuaciones han puesto de manifiesto en determinadas ocasiones márgenes de beneficio excesivos por parte de los contratistas adjudicatarios, lo que a su vez ha repercutido en apreciables reducciones en costes. La Instrucción 128/2007, de 16 de octubre, de la Secretaría de Estado de Defensa, aprobó el procedimiento para la prestación de los servicios de análisis de costes y precios en el ámbito del MINISDEF.<sup>21</sup>
- Las cinco Inspecciones Técnicas Delegadas de Defensa (INTECDEF)<sup>22</sup> son los órganos que ejecutan la política de «Aseguramiento de la Calidad» en el territorio nacional para las adquisiciones del MINISDEF. Dependen jerárquicamente del Área de Inspecciones Industriales de la Subdirección General de Inspecciones y Servicios Técnicos (Dirección General de Armamento y Material) de la que dimana la política de inspección y aseguramiento de la calidad. Esta función incluye, entre otras actividades que la componen, la inspección técnica de la obtención de productos (planeamiento, diseño, fabricación, etcétera), así como otras relacionadas con la vigilancia del buen funcionamiento de las estructuras puestas en juego para la obtención del producto o servicio. Como consecuencia de la necesidad de disponer de sistemas de calidad que facilitasen y simplificasen la función de aseguramiento de la calidad, el MINISDEF estableció a mediados de los años ochenta, la conveniencia de que las empresas suministradoras implantasen tales sistemas. La certificación, surge como reconocimiento de la existencia de esos sistemas y su adecuación a la normativa adoptada por el MINISDEF (normativa OTAN-AQAP<sup>23</sup> que a su vez son trasladables elemento a elemento a la normativa ISO<sup>24</sup>), que se describe y difunde a través de los documentos PECAL.<sup>25</sup> En

---

<sup>20</sup> Instrucción 300/00001/1998, de 12 de diciembre, del Secretario de Estado de Defensa.

<sup>21</sup> En el ANEXO V se resume esquemáticamente la actividad del GEC durante el periodo 2004-2007.

<sup>22</sup> Orden Ministerial 188/2000, de 6 de julio, por la que se reestructuran las Inspecciones Técnico-Receptoras de Defensa (INTERDEF) y pasan a denominarse Inspecciones Técnicas Delegadas de Defensa.

<sup>23</sup> Allied Quality Assurance Publications.

<sup>24</sup> International Organization for Standardization.

<sup>25</sup> Publicación Española de la Calidad.

la actualidad se dispone de un total de 164 empresas certificadas, con el certificado en vigor, distribuidas según el grado de exigencia de sus sistemas de calidad y por lo general acordes con el grado complejidad de los productos suministrados.

- La Oficina Nacional de Seguridad (ONS) se creó en 1983, dentro del servicio de inteligencia, como órgano de trabajo de la Autoridad Nacional de Seguridad para cumplir determinados cometidos. Tiene por misión fundamental la de velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada, tanto nacional como aquella que es entregada a la Administración o a las empresas en virtud de Tratados o Acuerdos Internacionales suscritos por España (artículo 4 f de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia). Es responsable del funcionamiento de la red nacional de protección de la información clasificada entregada a España por Organismos Internacionales (OTAN, UE, OSCE, etcétera), dicha red está constituida por el Registro Central de Materias Clasificadas, responsable de la recepción, registro, archivo y distribución de la información clasificada, varios Subregistros Principales y una serie de Puntos de Control dependientes; al mismo tiempo, la ONS gestiona la concesión de las habilitaciones personales de seguridad para el acceso a la información clasificada; en el ámbito de la industria, es responsable de velar por la protección de las materias clasificadas en poder de las empresas, en aplicación del Manual de Protección de Materias Clasificadas que impone la necesidad de que toda empresa que precise acceder a información clasificada deberá tener suscrito un «Acuerdo de Seguridad» con el Ministerio de Defensa en el grado correspondiente a la información que vaya a manejar, y requiere que las personas con acceso a esa información deban estar en posesión de una «Garantía Personal de Seguridad» de nivel adecuado, habilitación que es tramitada por la ONS y concedida o denegada por la Autoridad Nacional de Seguridad. Cabe destacar los programas de formación al objeto de proporcionar a los «Jefes del Servicio de Protección» y apoderados de las empresas, la formación necesaria para el desarrollo de sus misiones en el campo de la protección de la información clasificada manejada por sus empresas.

Siguiendo la tradición de los tres antiguos Ministerios militares, el MINIS-DEF se caracteriza por la gran producción normativa, reguladora de todo tipo de materias, entre las que se encuentran las adquisiciones, la calidad o la seguridad.<sup>26</sup> Tal volumen de normas y referencias cruzadas puede dar lugar a confusión e inseguridad sobre su vigencia.

Los principales riesgos de empleo de la externalización son los relativos a los diferentes aspectos de la seguridad, tanto la individual de los miembros de las FAS, como la colectiva de la institución, o la global de la nación y sus países aliados. Se hace necesario incidir más en profundidad en la corrección y certeza de la prestación, la seguridad de la información, de las comunicaciones y de las instalaciones. Otros riesgos considerados son: la pérdida de capacidad técnica que a su vez podría suponer una pérdida de operatividad

---

<sup>26</sup> En el ANEXO VI se incluye la referencia de algunas de estas normas.

en momentos de máxima necesidad y una reducción de disponibilidad en tiempos de paz; la pérdida de control en los servicios contratados; la falta de control sobre el personal perteneciente a la empresa contratada; y la realización de externalizaciones parciales que implican que la actividad se siga ejecutando, en parte, dentro de la organización, lo que a su vez supone la imposibilidad de gestionar correctamente los recursos, de realizar una correcta planificación y sobre todo la introducción de ineficacia en las tareas por no existir un control absoluto por ninguna de las partes.

Se han ideado una serie de medidas para paliar estos riesgos entre las que se encuentran en virtud de la experiencia adquirida o de los estudios realizados: el establecimiento de las áreas de actividad susceptibles de externalización y de las áreas exclusivas de las FAS en las que es necesario el mantenimiento de capacidades estratégicas; el control total de la subcontratación de tareas; el mantenimiento de la capacidad del personal propio integrándolo en los equipos de trabajo de las tareas externalizadas, la realización de evaluaciones y auditorías, tanto técnicas como económicas; la definición de las actividades críticas como aquellas de especial importancia para la Defensa, garantizando la prestación del servicio; no obstante la garantía no puede ser total, sirva como ejemplo la imposibilidad de conculcar el derecho de huelga, reconocido constitucionalmente, que pueden ejercer los trabajadores de la empresa y del que carece el personal militar.

Las FAS tienen un interés permanente por alcanzar la autosuficiencia, ello es debido al condicionamiento del nivel de operatividad a la disponibilidad absoluta y permanente de sus medios y efectivos. La sensación de dependencia de un tercero no resulta cómoda, por ello acudir a la externalización como solución difícilmente producirá una satisfacción plena. La industria debe implicarse mucho más en estas cuestiones sin confundir disponibilidad y flexibilidad con improvisación, garantizando respuestas a los requerimientos de actuaciones extraordinarias.

En cuanto a los inconvenientes en el empleo de la externalización, se han apreciado los ya enumerados con carácter general para el sector público, pero se ha detectado una especial incidencia de los siguientes:

- El fomento del desarrollo de la industria nacional asociado al empleo de la externalización ha implicado, que en ocasiones, se haya optado por ofertas y soluciones que no eran, en conjunto, las más propias y adecuadas para las FAS.
- La innovación tecnológica, aplicada a la industria del armamento, ha conllevado unos costes asociados al mantenimiento del material difícilmente asumibles, lo cual a su vez ha provocado acudir de forma forzada a la externalización en búsqueda de soluciones alternativas a las costosas adquisiciones de equipamientos para mantenimiento.
- Se aprecia falta de capacidades para conducir y controlar de forma correcta los procesos de externalización.
- La ausencia de un sistema de contabilidad analítica adecuado y unificado dificulta sobremanera la valoración de los posibles ahorros. Por otra parte y dado que los efectos óptimos de la aplicación de la externalización se intuye que se producirán a largo plazo, por el momento no se es-

tán presentando resultados que estimulen a los actores del sistema. Tal y como se comprueba en el epígrafe 3.5. «Evolución del presupuesto de gastos para externalización», el presupuesto para gastos relacionados con la externalización no ha hecho más que crecer. La sensación que se percibe cuando se gestiona la externalización de un servicio es que, independientemente de la calidad de la prestación, el servicio resulta caro y en ocasiones se presentan dudas y se cuestiona la procedencia de continuar o de retornar la actividad a la gestión propia. En este sentido se pronuncia Piñeiro, Héctor (2003), que plasma la necesidad de replantearse la externalización de los servicios de comedores y cocinas, dado el aumento del gasto ligado a estas actividades y el descontento de los usuarios finales. No hay que olvidar las observaciones realizadas por la Government Accountability Office de Estados Unidos de América, la National Audit Office de Reino Unido, la Bundesrechnungshof<sup>27</sup> de Alemania y la Cour des Comptes de Francia, en sendos informes emitidos en el ámbito de sus competencias, para externalizaciones realizadas en las FAS de sus respectivos países, donde han expresado que se aprecian deficiencias en los procedimientos empleados, falta de capacidad de negociación y un excesivo optimismo en las apreciaciones sobre reducciones en costes, tal y como se ha comprobado con posterioridad. No obstante, y tal como se expuso anteriormente, los procesos emprendidos no se consideran retornables; por ello, en interés del MINISDEF, hay que alcanzar las capacidades necesarias para perfeccionar los procesos y procedimientos.

- En las operaciones realizadas en territorio extranjero es donde más dificultades se producen para una correcta aplicación de la externalización de servicios. Prueba de ello es la penalización de cerca de doscientos sesenta mil euros impuesta por el General Jefe del Mando de Apoyo Logístico del Ejército del Aire, actuando como órgano de contratación, a la unión temporal de empresas TECNOVE-UCALSA como consecuencia de los incumplimientos incurridos en el desarrollo del contrato correspondiente a la «adquisición de contenedores, equipos, mantenimiento y servicios de calidad de vida» en la Base española de Herat en Afganistán. La gran cantidad y variedad de requerimientos de servicio, hace que para poder ser atendidos, las empresas tengan que formar uniones temporales. En este tipo de operaciones están pendientes de resolver numerosas cuestiones: el estatus del personal acompañante, al que el Derecho Internacional de los Conflictos Armados no considera como combatientes pero sí como posibles prisioneros de guerra; el ejercicio del derecho de huelga para este personal, su protección o sus relaciones respecto al jefe del contingente en situaciones críticas.<sup>28</sup>

### **3.5. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA EXTERNALIZACIÓN**

Al tratar, en la primera parte del trabajo, los aspectos teóricos de la externalización, se expuso como una de las principales ventajas de la externa-

---

<sup>27</sup> Tribunal Federal de Cuentas.

<sup>28</sup> Este tema es desarrollado en mayor profundidad en el epígrafe 4.4.1. «Operaciones exteriores. La guerra de Irak».

lización la obtención de reducciones en costes. Al profundizar un poco más en el estudio, se encuentra que los propios interesados en la difusión de esta técnica de gestión, suavizan la rotundidad de esta afirmación estableciendo que la decisión de externalizar no debe estar basada exclusivamente en el objetivo de reducir costes, sino que debe ser una decisión fundamentada en la obtención de una mejora global en la gestión. Con el presente epígrafe se ha tratado de analizar si el comportamiento y evolución de las cantidades presupuestadas relacionadas con los procesos de externalización han experimentado disminuciones que evidencien la presencia de ahorros por el empleo de la externalización como técnica de gestión. Se ha utilizado para ello la clasificación económica del presupuesto, comenzando en nivel de agregación más elevado (capítulos) para avanzar en el análisis con los sucesivos niveles de desagregación (artículos y conceptos). La elección del capítulo 1 (gastos de personal) responde a que según todos los expertos los gastos de personal constituyen el factor que mayor incidencia puede tener en las potenciales reducciones de costes.

La etapa analizada está referida a los años comprendidos entre 1997 y 2008. Los programas de convergencia (1992-1996) y (1994-1997), los programas de estabilidad (1998-2002), (1999-2003) y (2000-2004), el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de marzo de 2005 y la Ley General de Estabilidad Presupuestaria condicionaron especialmente el presupuesto del Ministerio de Defensa (MINISDEF) de estos años. El periodo comprendido entre 1996 y 2000 se caracterizó en general por unos presupuestos sumidos en una línea de austeridad marcada por unos criterios económicos enfocados a la reducción del déficit público y conseguir acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea el 1 de enero de 1999. Otro hecho condicionante de la etapa estudiada fue la decisión de acometer el proceso histórico de transformación de unas Fuerzas Armadas (FAS) basadas en la coexistencia de personal voluntario y personal procedente del reclutamiento obligatorio, en otras constituidas exclusivamente por personal profesional, para lo que se fijó el año 2002 como horizonte máximo para la plena profesionalización. Íntimamente ligado a ella, se estableció el objetivo de la modernización de las FAS de modo que se pudiesen cumplir los compromisos de defensa común adoptados por España. El breve periodo de tiempo en el que se tuvo que abordar ambos procesos dificultó de forma notable el conseguir equilibrar los gastos de personal y material; por este motivo, se adoptaron otros procedimientos para complementar las cantidades asignadas para inversiones en los presupuestos, por un lado, con créditos procedentes de operaciones realizadas por la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) y el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) y, por otro, mediante la cooperación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que prefinancia, en la modalidad de créditos reintegrables sin interés, los principales programas de adquisición de material de defensa (entre otros el avión de combate Eurofighter EF-2000, las fragatas F-100, el carro de combate Leopard o el avión de transporte Airbus A400-M).

Los gastos de defensa variarán en función del nivel de ambición militar que fije el Gobierno en cada momento, de los compromisos adquiridos y de las



necesidades propias, que a su vez determinarán los medios y efectivos que serán necesarios para alcanzar dicho nivel.

En la estructura económica del presupuesto se encuentran los siguientes capítulos, artículos y conceptos que, de un modo más o menos directo, están relacionados con la externalización:

En el capítulo 1 «gastos de personal» se encuentran consignadas las cantidades que se deben aplicar para atender:

- Todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, excluidas las motivadas por razón del servicio que se imputan al capítulo 2, a satisfacer por el Estado, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos a todo su personal por razón del trabajo realizado y, en su caso, del lugar de residencia.
- Los gastos de naturaleza social realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes.

El capítulo 2 «gastos en bienes corrientes y servicios» comprende los recursos destinados a atender los gastos necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, sus Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Son imputables a este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características: ser bienes fungibles, tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario, no ser susceptibles de inclusión en inventario o ser previsiblemente gastos reiterativos.

Además se deben aplicar a este capítulo los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de inversiones.

El capítulo 6 «inversiones reales» comprende los gastos destinados a la creación o adquisición de bienes o servicios de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable.

En general, serán imputables a este capítulo los gastos que tengan cabida en los proyectos que, a tal efecto, se definen en los anexos de inversiones reales que se unen a los Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 22 «material, suministros y otros» recoge los gastos de esta naturaleza clasificados según una serie de conceptos: (220) «material de oficina», (221) «suministros» (energía eléctrica, agua, gas, combustible, vestuario, productos alimenticios, productos farmacéuticos y material sanitario entre otros), (222) «comunicaciones», (223) «transportes», (224) «primas de seguro», (225) «tributos», (226) «gastos diversos» (protocolo, publicidad y propaganda, contenciosos, reuniones y conferencias, etcétera), (227) «trabajos realizados por otras empresas y profesionales», (228) «participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz» y (229) «otros gastos de vida y funcionamiento».

El concepto 227 «trabajos realizados por otras empresas y profesionales» es el que más se adecua a la naturaleza de la externalización. Incluye aquellos gastos que corresponden a actividades que siendo de la competencia de los Organismos Públicos se ejecuten mediante contrato con empresas externas o profesionales independientes. Se desglosa en los siguientes subconceptos:

- (00) «Limpieza y aseo»: incluye los gastos de esta naturaleza, incluidos los gastos de recogida de basuras.
- (01) «Seguridad».
- (02) «Valoraciones y peritajes».
- (03) «Postales»: incluye todos los gastos de mensajería contratados con empresas del sector.
- (04) «Custodia, depósito y almacenaje».
- (05) «Procesos electorales».
- (06) «Estudios y trabajos técnicos»: incluye trabajos técnicos y de laboratorio, informes y trabajos estadísticos o de otro carácter encomendados a empresas especializadas, profesionales independientes o expertos, que no sean aplicados a planes, programas, anteproyectos y proyectos de inversión, en cuyo caso deben figurar en el capítulo 6. Entre ellas cabe citar: encuadernación de libros, corrección de pruebas de libros, gastos de asesoría y asistencia técnica, formación del personal o servicios de vigilancia (meteorología, prevención de avenidas e incendios).
- (15) «Trabajos realizados por otras empresas y profesionales en el exterior».
- (99) «Otros»: incluye gastos como el otorgamiento de poderes notariales, trámites aduaneros como consecuencia de importaciones o exportaciones temporales y declaración de operaciones intracomunitarias, servicios de restauración, revelado de fotografías, contratos de encendido de instalaciones de calefacción y todos aquellos que no tienen cabida en los subconceptos anteriores.

El artículo 66 «inversiones militares asociadas al funcionamiento de los servicios» comprende los créditos destinados a inversiones militares. Recoge aquellos proyectos de inversión destinados al funcionamiento interno de la Administración Militar con la finalidad de:

1. Mejorar cuantitativa y cualitativamente su funcionamiento mediante adquisiciones de material, equipo y mobiliario que incremente el *stock* de capital público.
2. Mantener o reponer los bienes deteriorados, de forma que puedan seguir siendo utilizados para cumplir la finalidad a que estaban destinados.
3. Prorrogar la vida útil del bien o poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia en la cobertura de las necesidades derivadas de la prestación del servicio.
4. Reponer los bienes afectos al servicio, que hayan devenido inútiles para su prestación como consecuencia de su uso normal.

El concepto 660 «inversiones militares asociadas al funcionamiento operativo de los servicios» contiene las cantidades destinadas a atender los gastos relacionados con:

- El mantenimiento del armamento y material, tanto en lo que afecta a la contratación y prestación de servicios de mantenimiento como a la adquisición de repuestos y pertrechos.
- El mobiliario y enseres diversos.
- El equipamiento para procesos de información. La adquisición de equipos de proceso de datos, unidades centrales, dispositivos auxiliares de memoria; monitores, impresoras, unidades para la tramitación y recepción de información, así como la adquisición o el desarrollo de utilidades o aportaciones para la explotación de dichos equipos, sistemas operativos, aportaciones de gestión de bases de datos, y cualesquiera otra clase de equipos informáticos y software.

En el ANEXO VII<sup>29</sup> figuran los gráficos comparativos empleados en el análisis del periodo estudiado. Éste contempla las cifras totales agregadas de los capítulos, artículos, y conceptos presupuestarios considerados, de todos los programas presupuestarios.

De las dos clases principales de externalización que se han apreciado en el ámbito del MINISDEF, se puede afirmar que aquél que en el epígrafe 1.4. «Tipos de externalización» se había denominado como táctica o coyuntural, ha sido financiado con el capítulo 2 del presupuesto. El criterio básico que ha presidido este proceso, ha sido el estrictamente derivado de la profesionalización, la carencia de personal propio para el desarrollo de las tareas auxiliares y la urgencia para cubrir estas necesidades; el ahorro en costes no ha podido siquiera ser considerado. Por otro, lado el tipo de externalización considerado como estratégico o de especialidad ha sido financiado con el capítulo 6, toda vez que independientemente del coste, el desarrollo de las inversiones asociadas a los programas de inversión y sostenimiento, constituyen una referencia estratégica que requiere una mayor interdependencia con la industria con el fin de llegar a una alianza estratégica y tecnológica a medio o largo plazo.

Los procesos realizados con la financiación del capítulo 2 han consistido en la realización de tareas y servicios básicos para el normal funcionamiento de las Unidades, Centros y Organismos de las FAS. Al tratarse de contratos sencillos y desarrollados en sectores maduros en los que existe una variada, libre y amplia competencia, distorsionada en parte por las desigualdades de desarrollo territorial, los resultados obtenidos han sido satisfactorios a la vez que mejorables.

Por otra parte, los procesos financiados con el capítulo 6, al ser éstos de mayor envergadura tanto económicamente como en complejidad de la prestación, han encontrado una serie de inconvenientes que han provocado un desarrollo menor y más lento: no contar con un mercado suficientemente maduro y diversificado, la presencia de dificultades para la realización de contratos completos y de descripciones exhaustivas de condiciones y prescripciones técnicas, la ausencia de una contabilidad de costes suficientemente

---

<sup>29</sup> Gráficos y cálculos de elaboración propia. Fuente de los datos: Oficina Presupuestaria/ Dirección General de Asuntos Económicos/MINISDEF.

indicativa o el no disponer de una legislación apropiada para el acercamiento de posiciones entre industria y FAS.

Los grandes proyectos de externalización financiados con el capítulo 6 están incluidos en los siguientes programas presupuestarios:

- Programa 122A «modernización de las FAS»:

Su objeto es dotar a las FAS del material operativo y logístico, así como de la infraestructura necesaria, para alcanzar el «objetivo de capacidades».

Es el resultado de un proceso selectivo de las inversiones a realizar, que conjugando necesidades y previsiones económicas, garanticen la satisfacción de las demandas más prioritarias presentadas por los Ejércitos y el Estado Mayor de la Defensa necesarias para el cumplimiento de sus misiones.

Se desglosa en subprogramas, cada uno de los cuales incluye todos los gastos de adquisición y modernización de los sistemas de armas a que se refiere, incluyendo los equipos, repuestos y servicios iniciales acordes con su despliegue; entre otros: misiles y torpedos, aeronaves, medios acorazados y mecanizados, material de artillería o vehículos de transporte terrestre.

- Programa 122B «programas especiales de modernización»:

Tiene por objeto dotar a las FAS de material operativo o sistemas de armas que por su avanzada tecnología, su fabricación plurianual (que implica a menudo importantes oscilaciones en las anualidades previstas), la duración del proceso de obtención y sus características contractuales (aplicación de la modalidad de abono total a la entrega del objeto del contrato), conviene separar su gestión del resto de proyectos de modernización para el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y el posible tratamiento normativo específico.

En su fase inicial suelen contar con financiación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que anticipa a las empresas españolas participantes en el proyecto, sin coste financiero para éstas, créditos de I+D+i<sup>30</sup> que las empresas devuelven a medida que reciben del MINISDEF el importe de sus entregas.

- Programa 122N «apoyo logístico»:

Incluye los créditos necesarios para la preparación y funcionamiento de todas las Unidades encuadradas en el «Apoyo a la Fuerza».

Contempla por tanto las retribuciones de todo el personal destinado en esas Unidades y todos los gastos que implican su despliegue, adiestramiento e intervención en maniobras y operaciones, así como los gastos corrientes de

---

<sup>30</sup> Investigación, desarrollo e innovación.

sus acuartelamientos (electricidad, agua, gas, combustibles, trabajos realizados por otras empresas), la alimentación y equipo reglamentario.

Destacan:

- El subprograma 122N.1 «mantenimiento del armamento y material», el cual ampara todos los gastos que se originen como consecuencia del mantenimiento, tanto de los sistemas de armas como del material y equipo, maquinaria e instalaciones de los Ejércitos a excepción de los medios y sistemas de información y telecomunicaciones. Incluye tanto los servicios de mantenimiento, sean éstos realizados por medios propios o contratados con empresas externas, como la reposición de componentes, repuestos y pertrechos.
- El subprograma 122N.2 «mantenimiento de la infraestructura», que incluye aquellos gastos originados como consecuencia del mantenimiento, conservación y pequeñas reparaciones de los bienes inmuebles.
- El subprograma 122N.3 «mantenimiento de sistemas de información y telecomunicaciones (CIS)», que soporta todos aquellos gastos de mantenimiento de los sistemas de información y comunicaciones, sean éstos realizados por medios propios o contratados con empresas externas.

Para la etapa analizada,<sup>31</sup> en el gráfico 3, se puede ver en términos absolutos la tendencia alcista constante del importe total del presupuesto del MINISDEF. En términos relativos se aprecia que el incremento medio del 4,52 % es superado en los años 2006 (6,09 %), 2007 (8,58 %) y 2008 (5,48 %).

La misma tendencia alcista se comprueba en el gráfico 1 para la evolución en términos absolutos de las cantidades presupuestadas para los capítulos 1, 2 y 6. En cambio al considerar la evolución en términos relativos se encuentran más irregularidades. En el gráfico 4 se representa la variación respecto el año anterior del capítulo 1, y si bien la media (4,81 %) es superior a la media de incremento del presupuesto total (4,52 %) hay años como los 2002 (5,86 %), 2006 (7,84 %), 2007 (9,61 %) y 2008 (6,95 %) que destacan visiblemente por encima al coincidir con la entrada en vigor de las diferentes etapas de los Reglamentos de Retribuciones del personal militar de las FAS, de los años 2001 y 2005, que actualizaban e incrementaban las retribuciones, especialmente de los empleos correspondientes a la tropa y marinería, con el fin de incentivar la permanencia y a su vez incrementar la cobertura de plazas ofertadas; pero hay otros por debajo: 2003 (-0,07 %), 2004 (2,87 %) y 2005 (1,45 %). De modo similar se aprecia en el gráfico 5 para el capítulo 2, donde además de evolucionar al alza una media del 3,45 %, visiblemente por debajo de la media total del presupuesto (4,52 %); únicamente destacan por

---

<sup>31</sup> Por Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, se crea este Centro y se constituye como Organismo Público. Por Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, se desarrolla su régimen económico-presupuestario desapareciendo como el servicio presupuestario 09 del presupuesto del MINISDEF. Por este motivo las cifras del presupuesto correspondiente al ejercicio 2003 presentan un incremento inferior al que se hubiese producido en el caso de mantener presupuestado el extinto servicio 09. En el estudio se han mantenido las cantidades inicialmente presupuestadas, haciendo los oportunos comentarios en el análisis correspondiente al ejercicio 2003.

encima los años 2004 (5,26 %), 2005 (10,22 %) y 2007 (5 %) y por debajo el año 2003 (0,40 %). Así mismo se constata, en el gráfico 6, una tendencia similar en el capítulo 6 con un incremento medio del 3,41 %, destacando por arriba los años 2000 (7,09 %) y 2007 (6,76 %) y por debajo los años 1998 (-0,08 %), 1999 (0,00 %) y 2003 (0,85 %). Al incrementar los saldos con las generaciones de crédito procedentes de las enajenaciones efectuadas por la GIED y el INVIFAS se refuerzan las afirmaciones anteriores. En el gráfico 12A se aprecia el incremento constante en términos absolutos y en el gráfico 12B se comprueba cómo la media en términos relativos sube hasta el 5,52 %, destacando especialmente los años 2001 (8,12 %) y 2004 (10,45 %).<sup>32</sup>

Los capítulos 1, 6 y 2 son, en este orden, los más cuantiosos del presupuesto. En el gráfico 2 se comprueba que el capítulo 1, con una media del 57,58 % sobre el total del presupuesto, ha mantenido con ciertas oscilaciones la tendencia alcista, destacando el año 2005 con una caída hasta el 55,87 %. El capítulo 6, con una media del 25,47 %, ha tenido unas oscilaciones más contenidas con una tendencia general a la baja salvo los repuntes de los años 2000 (26,07 %) y 2004 (25,43 %). Al considerar los incrementos procedentes de la GIED y del INVIFAS, representados en el gráfico 13, la media sobre el presupuesto total del MINISDEF incrementado asciende al 29,66 %, con lo que la tendencia se reconvierte al alza, destacando los picos de los años 2004 (30,66 %) y 2005 (30,86 %). El capítulo 2, con una media del 13,46 %, presenta una tendencia de crecimiento a la baja exceptuando los repuntes de los años 2004 (13,05 %) y 2005 (13,88 %).

El concepto 227 es el que se ha identificado más claramente con la externalización; el vocablo aparece literalmente en el epígrafe desde el año 2006 en adelante en el desglose de cantidades del presupuesto, aunque ya en el año 2000 se utilizó como tal término en las «consideraciones generales» de la presentación del presupuesto. En el gráfico 7 se aprecia la tendencia al alza, con un incremento medio del 1,38 % sobre el total del presupuesto, destacando la fuerte pendiente del periodo 1997-2001, que coincide con la preparación del terreno para la suspensión del servicio militar obligatorio, adelantada al 31 de diciembre de 2001 por el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo. La misma impresión se obtiene al examinar el gráfico 8 para comprobar el aumento de su importancia sobre el total del capítulo 2, con un valor medio del 10,34 %, manteniendo un incremento porcentual permanente, donde destaca la pendiente del periodo (1999-2001). En el gráfico 9, donde se visualizan las variaciones respecto al año anterior, se comprueba una clara tendencia alcista, en términos absolutos y relativos, con un crecimiento medio del 15,56 %, muy por encima de la media de incremento del total del presupuesto (4,52 %), destacando los incrementos de los años 1999 (31,12 %), 2000 (36,65 %) y 2001 (39,39 %) motivados por la proximidad de la suspensión del servicio militar obligatorio, así como en menor medida el correspondiente al año 2005 cifrado en el 16,19 %.

---

<sup>32</sup> Para este análisis del gráfico 12 sólo se ha dispuesto de los datos correspondientes al periodo (2000-2007).

El concepto 660 ha estado ligado al mantenimiento del material. En el gráfico 7 se percibe una tendencia de crecimiento uniforme estabilizada en una media del 7,58 %; destaca el alza del año 2000 (9,03 %). En el gráfico 10 se puede ver como ha ganado importancia sobre el total del capítulo 6 ocupando una media del 29,81 % de los recursos asignados a éste. En el gráfico 11 se aprecian las variaciones respecto al año anterior, con una tendencia alcista en términos absolutos y relativos con un crecimiento medio del 7,40 %; destaca el año 2000 con un 59,63 %.

Finalmente en el gráfico 14 se detallan las cuantías de las cantidades anticipadas y previstas para anticipar por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para el periodo (1997-2016), cuyos reembolsos comenzaron el año 2005.

Las variaciones del capítulo 1 han englobado anualmente los incrementos aprobados con carácter general para toda la Administración pública, las cantidades consignadas para retribuir al personal de nuevo ingreso que se esperaba nutriese las filas de los Ejércitos y las mejoras retributivas que se utilizaron para hacer más atractiva la profesión militar, al no haberse cumplido las expectativas de demanda de las plazas convocadas; básicamente los Reglamentos de Retribuciones del año 2001 y 2005, con la modificación de 2007, la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería y los «incentivos por años de servicio» regulados en los años 2001, 2002 y 2004.

Las variaciones del capítulo 2 y en concreto del concepto 227 han reflejado el aumento continuo de los gastos destinados a la externalización de tareas.

Las variaciones al alza del capítulo 6 y del concepto 660 muestran los esfuerzos dedicados a la modernización de los medios con los que opera las FAS, tanto en adquisición, como en mejora y mantenimiento.

En el año 1997 el presupuesto total del MINISDEF, como excepción del periodo analizado, sufrió una caída del 0,01 % respecto al año anterior. El capítulo 1 aumentó en un 0,52 %, el capítulo 6 en un 1,31 % y el capítulo 2 disminuyó un 2,65 %.

A pesar de los momentos de austeridad económica, en el año 1998 comienza una etapa de crecimiento del presupuesto en términos absolutos con un incremento total respecto a 1997 de 3,15 %. El capítulo 1 aumentó en un 4,87 %, el 2 en un 2,04 % y el 6 disminuyó en un 0,08 %. El incremento tenía por objetivo la profesionalización de las FAS previendo la incorporación de 12.500 efectivos de tropa durante el año como impulso inicial para lograr la plena profesionalización en 2003, la integración en los organismos internacionales de seguridad y defensa con una participación más activa y el ingreso en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la promoción y desarrollo de la conciencia de Defensa Nacional y la continuación con los programas de modernización y reestructuración de los Ejércitos.

En el año 1999 el presupuesto se incrementó en un 3,43 %. El capítulo 1 aumentó en un 4,76 % y el 2 en un 2,81 %, sin embargo el 6 permaneció invariable. Los objetivos del incremento continuaron siendo los mismos.

En el año 2000 el presupuesto total aumentó un 4,01 %; de la cantidad total incrementada un 56,1 % se dedicó al capítulo 1, un 8,7 % al 2 y un 44,7 % al 6. El capítulo 1 subió un 3,86 %, pues se esperaba la incorporación de 17.500 nuevos efectivos de tropa, el 2 un 2,51 % y el 6 un 7,09 %. Destaca pues el esfuerzo realizado en inversiones, para modernización del material, además se reconoce la presión al alza en el presupuesto de la profesionalización y se intenta moderar el crecimiento del capítulo 2 con medidas de austeridad y las compensaciones procedentes de la disminución del derecho de alimentación con cargo al Estado<sup>33</sup>. Dentro de este capítulo se incrementó en un 12,8 % las cantidades dedicadas a mejorar la infraestructura de los edificios que alojarían a los soldados profesionales y en un 31,2 % los créditos dedicados a pagar los trabajos que venían siendo realizados por la tropa. Ese año destacarían también los incrementos de cantidades dedicadas a «publicidad y propaganda» para las campañas de captación de personal.

En el año 2001 el incremento del presupuesto fue del 4,5 %, se distribuyó un 62,79 % para el capítulo 1, un 7,35 % para el 2 y un 26,64 % para el 6. El importante incremento del capítulo 1 (4,86 %) estaba destinado a cubrir los gastos derivados de la suspensión del servicio militar obligatorio y su sustitución por militares profesionales de tropa y marinería, con una cobertura estimada en 102.000 efectivos, así mismo se tenía prevista la entrada en vigor de un nuevo Reglamento de Retribuciones. El capítulo 2 aumentó en un 2,4 % y el 6 un 4,6 % para atender los gastos derivados de la profesionalización y modernización.

El año 2002 estuvo consignado a la profesionalización y el equilibrio presupuestario, del incremento del presupuesto (4,28 %) un 79,87 % se destinó al capítulo 1, un 6,3 % al 2 y un 13,04 % al 6. El capítulo 1 creció un 5,86 %, el 2 un 2 % y el 6 un 2,14 %. Se razonó la necesidad de contratar con empresas servicios que anteriormente eran realizados por la tropa de reemplazo.

El año 2003<sup>34</sup> se considera el de la culminación del proceso de profesionalización, del incremento del presupuesto (2,48 %) se aplicó un 47,6 % al capítulo 1, un 18,24 % al 2 y un 14,22 % al 6. El capítulo 1 aumentó en un 2,04(a) %, el 2 en un 3,55(a) % y el 6 en un 1,39(a) %. Piñero, Héctor (2003) recoge una afirmación plasmada en la Revista Española de Defensa que edita el propio MINISDEF: «el gasto en alimentación aumenta el 6,1 % por el mayor acopio de raciones de campaña y por la externalización de comedores y cocinas, ya

---

<sup>33</sup> Disminución del personal militar de reemplazo que tenía derecho de alimentación con cargo a los presupuestos.

<sup>34</sup> Para la elaboración del presupuesto correspondiente al ejercicio 2003 se partió de unas cifras correspondientes al ejercicio 2002 que fueron ajustadas por la Oficina Presupuestaria de la Dirección General de Asuntos Económicos (MINISDEF) en función de las cantidades que fueron transferidas durante dicho ejercicio al Centro Nacional de Inteligencia; las referencias en el texto a dichas cifras ajustadas vienen acompañadas de la letra (a).



que resulta más costoso contratar servicios de restauración en los Cuarteles». El ajuste de las cifras correspondientes al presupuesto de 2002, suaviza las curvas representativas de las variaciones y no provoca grandes matices en el análisis efectuado. Merece la pena destacar: el alisamiento del pico correspondiente al porcentaje total del capítulo 1 [58,01(a) %], la variación de dicho capítulo con respecto al año anterior que pasa de -0,07 % a 2,04(a) %, y la variación en términos relativos del capítulo 2 respecto al ejercicio anterior que pasa del 2 % al -1,10(a) % en 2002 y en 2003 del 0,4 % al 3,55(a) %.

En el año 2004 del incremento del presupuesto (4,12 %) se empleó en el capítulo 1 un 40,21 %, en el 2 un 16,48 % y en el 6 un 32,25 %. El capítulo 1 aumentó en un 2,87 %, el 2 en un 5,26 % y el 6 en un 5,29 %. Los objetivos buscados eran: la promoción y desarrollo de la conciencia de Defensa Nacional, la profesionalización, la racionalización, la modernización y el desarrollo y consolidación de la dimensión internacional de la Defensa. Se potencia la permanencia en el Ejército del personal de tropa profesional, cuidando especialmente sus condiciones y calidad de vida en los establecimientos militares. Además se justifica el aumento de las dotaciones de aquellos conceptos vinculados a la externalización (227).

El año 2005 estuvo marcado por la consolidación del modelo de FAS profesionales. Del incremento del presupuesto (3,62 %) se aplicó un 22,99 % al capítulo 1, un 36,87 % al 2 y un 25,84 % al 6. El capítulo 1 se incrementó respecto al año anterior un 1,45 %, el 2 un 10,22 % y el 6 un 3,67 %. Los objetivos de este ejercicio pasaron por aumentar la operatividad, la reducción de los gastos administrativos y contribuir al objetivo general de estabilidad presupuestaria. El incremento del capítulo 1 no es muy significativo pero se consideró suficiente para continuar incrementando el número de efectivos de tropa. En el aumento del capítulo 2 destaca de nuevo el mantenimiento de las infraestructuras de uso de la tropa, así como de los gastos destinados a formación y externalización. Con el incremento del capítulo 6 se buscó la modernización de equipos y sistemas, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa, como sector estratégico para nuestra economía, tanto desde el punto de vista tecnológico como del empleo que genera.

En el año 2006 se cita expresamente el objetivo de completar la externalización en las áreas de seguridad, vida y funcionamiento (limpieza, lavandería y restauración). Del incremento del presupuesto (6,09 %) se aplicó un 71,95 % al capítulo 1, un 6,63 % al 2 y un 15,71 % al 6. Los objetivos del periodo atendían a la mejora retributiva del personal militar,<sup>35</sup> favorecer la profesionalización incentivando la incorporación de nuevos profesionales y la permanencia de los existentes e impulsar la modernización de material e infraestructuras. Sobresale el incremento del capítulo 1 en un 7,84 % por motivo de la entrada en vigor de un nuevo Reglamento de Retribuciones que busca acrecentar el número de militares profesionales de tropa y marinería.

---

<sup>35</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de septiembre de 2005 por el que se comprometió a dotar el presupuesto con 450 millones de euros adicionales en los próximos tres ejercicios (2006, 2007 y 2008) para incrementar las retribuciones del personal militar.

En el aumento del capítulo 2 (2,91 %) resaltan los esfuerzos realizados en las partidas correspondientes a combustibles, dietas y externalización. El capítulo 6 aumentó en un 3,76 % para atender al apoyo logístico y continuar con la modernización de materiales y equipos.

En el año 2007 el incremento del presupuesto (8,58 %) se aplicó en un 63,61 % al capítulo 1, un 7,85 % al 2 y un 19,60 % al 6. Los objetivos de este año son similares a los de años anteriores: continuar con la mejora retributiva, consolidar el proceso de plena profesionalización y mantener e impulsar la modernización de material e infraestructuras. El incremento que experimentó el capítulo 1 (9,61 %) es el más importante del periodo estudiado y debió atender, además de la mejora retributiva del personal militar, el cumplimiento del Acuerdo de la Mesa General de la Administración General del Estado (AGE) por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, de 25 de septiembre (mejora las pagas extraordinarias y creación de las pagas adicionales del complemento específico), el cumplimiento del II Convenio Único del Personal Laboral de la AGE, y el incremento del personal de tropa y marinería. En el aumento del capítulo 2 (5 %) destacan las cantidades consignadas a combustibles, externalización y formación. El incremento del capítulo 6 (6,76 %) siguió con los mismos criterios del año anterior.

En el año 2008 el incremento del presupuesto (5,48 %) se aplica en un 72,90 % al capítulo 1, un 5,66 % al 2 y un 15,31 % al 6. El alza del capítulo 1 (6,95 %) debe atender la aplicación del último tramo del Reglamento de Retribuciones, el aumento del complemento específico para la paga adicional (Ley 42/2006), la aplicación del II Convenio Único del Personal Laboral de la AGE, el incremento de las retribuciones de la Unidad Militar de Emergencias, la subida en las cuotas a abonar a la Seguridad Social por personal laboral y de tropa, las retribuciones de un mayor número de efectivos de tropa (pasa de 76.000 a 80.000) y otras medidas (trienios de la tropa profesional, indemnizaciones por residencia o destinos en territorio extranjero entre otros). En el incremento del capítulo 2 (2,38 %) se han considerado prioritarios los transportes, los suministros y la externalización de trabajos que no pueden o no deben ser realizados por personal militar. El aumento del capítulo 6 (3,44 %) está enfocado al objetivo de impulsar las inversiones de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en el ámbito de la Defensa, contribuyendo al fortalecimiento de la base industrial y tecnológica.

Las amplias repercusiones en el capítulo 1 (71,95 %, 63,61 % y 72,9 %) de los incrementos del total del presupuesto correspondientes a los años 2006 2007 y 2008 están destinadas básicamente a atender las obligaciones derivadas de la progresiva entrada en vigor del Reglamento de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas aprobado por el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre, y modificado por el Real Decreto 789/2007, de 15 de junio. Por su parte destacan para el capítulo 2 los años 2003, 2004 y 2005 en los que se emplearon respectivamente el 18,24 %, el 16,48 % y el 36,87 % de las cantidades totales en las que se incrementó el presupuesto total del Ministerio; y para el capítulo 6 los años 2000, 2001, 2004 y 2005, con el 44,77 %, el 26,64 %, el 32,25 % y 25,83 % respectivamente.

Del estudio de las series numéricas de cantidades anuales presupuestadas y efectuando un análisis comparado de los valores anuales con los valores medios del periodo examinado, se observa que en general no se han producido reducciones en las cantidades presupuestadas para atender los gastos vinculados y derivados de los procesos de externalización de tareas.

Se puede concluir que el presupuesto para gastos asociados directa o indirectamente con la externalización de tareas ha experimentado un aumento permanente. La estabilización y la potencial reducción de este tipo de gastos se presumen todavía a largo plazo. De producirse restricciones presupuestarias en este ámbito se dilataría en el tiempo el logro de unos objetivos que por el momento no han sido alcanzados plenamente.

## **4. LA EXTERNALIZACIÓN EN LOS PRINCIPALES PAÍSES ALIADOS**

## 4. LA EXTERNALIZACIÓN EN LOS PRINCIPALES PAÍSES ALIADOS

### 4.1. ASPECTOS GENERALES Y ELEMENTOS COMUNES

Este epígrafe del trabajo se fundamenta en el informe elaborado en el año 2001 por el Conseil Économique de la Défense (CED),<sup>1</sup> relativo a la externalización de servicios en el ámbito de las Fuerzas Armadas (FAS) de Francia, así como de algunos de sus principales aliados [Estados Unidos de América (EUA), Reino Unido (RU), Alemania, Suecia, Italia, España, Bélgica y Países Bajos]. Los datos han sido actualizados con las informaciones existentes en las respectivas páginas web de los Departamentos de Defensa de los países estudiados.

Los países aliados están concienciados y dedicados al estudio para la resolución de las problemáticas existentes en la externalización de actividades o funciones desligables de lo que constituye la actividad principal u operativa de los ejércitos. Se trata pues de una cuestión internacional en la que las soluciones ofrecidas varían principalmente en función de las culturas económicas de los Estados y del grado de madurez alcanzado en la profesionalización de sus FAS.

Salvando los casos de los EUA y RU, en los que la técnica de la externalización tiene un gran nivel de desarrollo, en los demás países analizados se encuentran, en mayor o menor medida, una serie de elementos comunes:

- El paso de un ejército de reemplazo a un ejército profesional<sup>2</sup> en un contexto de restricciones presupuestarias provoca que la externalización sea considerada como una herramienta a disposición de los Ministerios de Defensa para lograr suplir las carencias de personal adecuado para la realización de determinadas tareas y además conseguir la modernización de los ejércitos, mejorar su gestión ordinaria de funcionamiento y contribuir a aumentar el atractivo de una profesión puramente militar; por ello debe ser considerada exclusivamente como un medio para conseguirlo y no un objetivo en sí misma.
- La nueva situación geoestratégica mundial así como la internacionalización de la seguridad condiciona la evolución de los ejércitos, buscando en la empresa privada capacidades de las que carecen. Se procura el acercamiento con las empresas privadas mediante la celebración de congresos, seminarios o incluso la creación de organismos mixtos en

---

<sup>1</sup> Organismo perteneciente al Ministerio de Defensa de Francia encargado de la elaboración de estudios e informes sobre aspectos económicos que pueden afectar al Ministerio.

<sup>2</sup> Alemania conserva (2009) el servicio militar obligatorio de nueve meses para los varones mayores de 18 años, así como en su caso un servicio social sustitutorio.

los que empresas y Gobiernos puedan poner de manifiesto necesidades y posibles soluciones.

- Las políticas de restricciones presupuestarias y la rigidez de la normativa contractual de la administración pública constituyen el principal obstáculo en la puesta en marcha de proyectos de externalización (entre otros: necesidad de asegurar la financiación de proyectos plurianuales de larga duración, fase previa de negociación del contrato o los incentivos a la producción).
- Para asegurar el éxito de un proyecto de externalización es necesario contar con numerosos factores, de entre ellos deben ser impulsados y desarrollados: la adhesión y convencimiento de todo el personal implicado en la tarea o actividad a externalizar, para lo cual resulta fundamental informar de las condiciones, consecuencias y características del proyecto; contar con una contabilidad analítica adecuada que proporcione información objetiva y veraz sobre los costes de la actividad gubernamental y promover la creación en el seno de los Departamentos de Defensa de un organismo especializado en materia de externalización que fomente y controle el empleo correcto de esta técnica.
- La externalización de tareas puede y debe ser aprovechada para apoyar y mantener las capacidades y desarrollo de las industrias nacionales.

El CED considera que la aproximación a la externalización no debe limitarse simplemente a un estudio de costes y la reducción del ratio coste-resultado. Es necesario determinar los límites del *core business*, *coeur de métier* o «núcleo esencial» de actividad no delegable, analizar y comprender las estructuras de costes de los posibles proveedores, así como promover la evolución de las prácticas contractuales administrativas hacia la oportuna regulación que haga posible la plena y correcta aplicación de esta modalidad de gestión.

En cuanto al nivel de desarrollo de las técnicas, procesos y proyectos de externalización se pueden establecer tres grupos:

- El primer grupo, formado por los EUA y el RU, que cuenta con un gran desarrollo y aplicación de la técnica de externalización en todo tipo de proyectos.
- El segundo grupo formado principalmente por Francia y Alemania, y en el que también podrían ser incluidos Bélgica y los Países Bajos, son países en expansión tanto en el número como en la entidad de proyectos de externalización de funciones.
- Un tercer grupo formado por Italia, Suecia y España, países en los que comparativamente el recurso a la externalización ha sido escaso y en proyectos de pequeña o mediana entidad.

Las experiencias de Alemania, EUA y RU demuestran que la externalización no puede ser concebida en la perspectiva de lograr ahorros a corto plazo, sino con la posibilidad de conseguir ahorros presupuestarios a largo plazo, los cuales, habitualmente, son difíciles de evaluar a priori si las restricciones presupuestarias son muy férreas.

Francia en su objetivo de impulsar la externalización ha realizado los cambios normativos pertinentes, además de mantener constantes contactos e intercambios con su industria nacional.

Todos los países estudiados han considerado la externalización como un medio de preservar la competitividad y las capacidades de la base industrial de defensa.

Americanos y británicos han realizado externalizaciones significativas estableciendo normas de actuación vinculantes para sus Administraciones.

En cuanto a las enseñanzas aprendidas se pueden destacar:

1. El éxito de una política de externalización descansa en un entorno presupuestario y normativo favorable.
2. La externalización no se puede realizar en las perspectivas de ahorros y beneficios a corto plazo.
3. Para favorecer el desarrollo y el perfeccionamiento de los proyectos de externalización se hace necesaria la creación de un organismo especializado con grandes dosis de autonomía, capaz de llevar a cabo de forma objetiva y rigurosa todas las etapas de los proyectos de externalización. Por ejemplo la Bundeswehr<sup>3</sup> ha creado la sociedad Gesellschaft für Entwicklung Beschaffung und Betrieb (GEBB)<sup>4</sup> encargada de identificar las actividades externalizables y administrar el recurso al sector privado.
4. La externalización debe ser concebida a muy largo plazo, así lo muestran los ejemplos británicos: treinta años para el Joint Service Command and Staff Collage y diez años para las telecomunicaciones fijas. De este modo se permite a las empresas amortizar sus inversiones. En periodos tan largos, es difícil evaluar los ahorros/beneficios efectivos e integrar los imprevistos en las observaciones de los pliegos de prescripciones técnicas (por ejemplo avances tecnológicos) que podrían cuestionar la externalización.
5. La reglamentación influye sobre la capacidad de externalización. La existencia de normas vinculantes para sus Administraciones, como los casos americano y británico, han conseguido facilitar la realización de externalizaciones importantes. El Ministerio de Defensa británico [Ministry of Defence (MoD)] está obligado a considerar de forma prioritaria soluciones con financiamiento privado [Private Finance Initiative (PFI)] salvo que éste sea imposible. El Departamento de Defensa americano [Department of Defense (DoD)] y el conjunto de Administraciones federales deben hacer públicas las funciones que pueden ser externalizadas, la publicación de esta lista permite a las empresas impugnar las limitaciones, la Administración debe entonces argumentar sus elecciones y atender legalmente las impugnaciones y requerimientos.
6. La externalización permite la creación por el Estado de nuevas salidas para las industrias estratégicas nacionales. Los principales paí-

---

<sup>3</sup> Fuerzas Armadas de Alemania.

<sup>4</sup> Sociedad para el desarrollo, la adquisición y el funcionamiento

ses aliados conciben así mismo la externalización como un medio de preservar la competitividad y capacidad de su base industrial de defensa. Los poderes públicos son conscientes de los beneficios de la asociación público-privada para la competitividad de sus empresas y sobre la economía nacional, por ello han suscrito acuerdos de cooperación con las principales empresas de sus respectivos países; como por ejemplo el acuerdo firmado en noviembre de 1999 entre la Bundeswehr y los grandes grupos alemanes de la defensa (Alcatel, Alstom, BMW, Bombardier, DASA, Krauss-Maffei, Dile, PANAVIA, Siemens, etcétera), los operadores nacionales de telecomunicaciones (Deutsche Telekom) y de transportes (Lufthansa y la Bundespost). La Public-Private Partnership británica está concebida en términos similares entre el MoD y las empresas británicas. Al lado de los grandes grupos de la defensa se encuentran firmas especializadas como Service Company (SERCO) que financia y explota infraestructuras públicas que van desde establecimientos penitenciarios al Atomic Weapons Establishment. Así mismo el operador nacional British Telecom, su consorcio INCA, asociado a Lookheed-Martin, ha obtenido el contrato de explotación de telecomunicaciones de infraestructura del MoD. Los EUA disponen desde el rearmamento del periodo de entreguerras de un estatuto específico adaptado a las operaciones de externalización que permite las asociaciones público-privadas bautizadas como «government-owned, contractor-operated» (GOCO). En el caso de actividades en que el único beneficiario es el DoD, esta fórmula jurídica permite poner a disposición de los establecimientos federales a un industrial privado; en el caso de que existan otros clientes, lo son en régimen de alquiler. Los GOCO cubren dominios variados, van desde la producción de armamento a la investigación o el mantenimiento. El DoD tiende a transformar en GOCO sus establecimientos industriales, la política respecto a los GOCO ya existentes es la de privatizarlos totalmente ya que esa opción es viable.

7. Se ha producido un reposicionamiento de las industrias de defensa hacia los servicios con la creación de un mercado secundario de la defensa con nuevas fórmulas de venta. En las actividades aeroespaciales y de defensa, la disminución de pedidos y la reducción de márgenes ligados a las concentraciones conduce a una ampliación de las zonas de mercado de las empresas, éstas se esfuerzan en ofrecer nuevos servicios o nuevas garantías (por ejemplo: los motores de aviación ofrecen horas de vuelo garantizadas o el mantenimiento integral del motor). Este tipo de ofertas se distinguen del simple y obligatorio servicio postventa, son estrategias de penetración para nuevos clientes o zonas geográficas.
8. Límites a la extensión de soluciones de externalización. El empleo de la externalización en operaciones exteriores es una cuestión no resuelta de forma totalmente satisfactoria por el momento. Es necesaria la existencia de formas contractuales más flexibles que para las prestaciones realizadas en territorio nacional. Los riesgos financieros nacidos de la imposibilidad de especificar la naturaleza y la extensión de los servicios a suministrar se pueden calificar de excesivos. El régimen de los empleados desplazados a la zona de operaciones está por concretar.



La conclusión en cuanto al desarrollo del empleo de la externalización es que existe una situación heterogénea entre los principales países aliados, si bien se dan una serie de elementos comunes que permiten aprovechar a los países donde el uso de la externalización se encuentra en una fase de desarrollo inferior, las enseñanzas y lecciones aprendidas por los países en los que su manejo está más desarrollado. Los EUA y el RU, además de encontrarse muy distanciados de los demás países estudiados, utilizan la externalización con características propias rozando prácticamente la privatización. En los demás, la incidencia de la externalización ha sido desigual. Es significativo que, con excepción de Suecia, todos decidieron profesionalizar sus Ejércitos a principios de los años noventa.<sup>5</sup> Alemania y Francia se han distinguido por un buen ritmo de reformas, tanto en sus FAS como en su legislación, favoreciendo la realización de grandes avances en el empleo de la externalización; Bélgica y Holanda se encuentran en un escalón intermedio en el uso de esta técnica y España e Italia se encuentran en un escalón inferior.

#### **4.2. FRANCIA UN MODELO DE ACTUACIÓN A CONSIDERAR**

Se aprecian tres periodos en el empleo de la técnica de la externalización por parte del Ministère de la Défense:

En el primer periodo (1960-1999) se efectuaron por parte de diversas unidades, centros y organismos integrantes de los Ejércitos, sin una planificación ni directrices centralizadas, una serie de externalizaciones calificables como elementales, motivadas por la necesidad de cubrir determinadas carencias o necesidades, que pueden ser consideradas como meras contrataciones de suministros o servicios.

A finales de los años noventa las externalizaciones de tareas auxiliares dieron paso a externalizaciones con una nueva dimensión más operativa y que serían objeto de una política global.

El segundo periodo (2000-2002) se encuadra en la política general de modernización de la Administración francesa. Esta etapa se distingue por la importante influencia de la suspensión del servicio militar obligatorio, lo que daba a las externalizaciones cierto carácter de urgencia; además de por haberse realizado numerosos análisis, estudios y encuentros con el sector empresarial que llevaron a fijar las bases, orientaciones y directrices del desarrollo y empleo de la técnica de la externalización en el ámbito de la defensa.

Entre las medidas de reforma y modernización de la Administración francesa, el Gobierno promovió, a través del Secrétariat Général pour L'Administration, la edición de la «Guide pratique de l'externalisation», con el fin de que los proyectos de externalización fueran llevados a cabo de manera rigurosa y completa, dejando escaso margen a la improvisación.

---

<sup>5</sup> Aunque Alemania mantiene el servicio militar obligatorio, en esas fechas emprendió la política de potenciar la permanencia y continuidad de la tropa profesional en las Fuerzas Armadas.

En 1996 el Gobierno decidió la suspensión del servicio militar obligatorio, quedando establecida definitivamente en junio de 2001, lo cual, junto a la nueva situación geoestratégica y los rápidos avances tecnológicos en los equipamientos de la defensa, fue determinante para que el Ministerio de Defensa buscara en la técnica de la externalización la solución a los problemas de falta de personal adecuado para la realización de determinadas actividades. La Guide fue adaptada a las particularidades del Ministerio de Defensa mediante la directiva número 030892 de 3 de agosto de 2000. Básicamente dicha guía está compuesta por una serie de fichas temáticas que contienen las orientaciones básicas a seguir y cumplimentar en un proyecto de externalización junto con breves análisis que fundamentan y justifican dichas orientaciones:

La primera orientación básica trata sobre la delimitación de las funciones potencialmente externalizables, para ello establece la creación de un organismo<sup>6</sup> en el seno del Ministerio que capitalice y comparta el «savoir-faire» o experiencia acumulada en el tema por los diversos actores del Ministerio, con una triple función: aconsejar al Ministro sobre los proyectos de gran entidad, contribuir al aseguramiento de su pertinencia y coherencia, y aconsejar y apoyar a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, al Delegado General de Armamento y al Secretario General para la Administración de forma que se cumplan las directivas básicas de todo proyecto de externalización.

La segunda orientación básica versa sobre la realización de un completo análisis económico que será llevado a cabo en dos etapas:

En la primera etapa, dividida en dos fases, se cuestiona el porqué de la externalización. La primera fase consiste en la búsqueda de motivos para externalizar; razones ligadas a la necesidad de concentrar medios en el núcleo de tareas no delegables, o bien necesidades de naturaleza económica. Además en esta primera fase se debe determinar si el servicio una vez externalizado será mejor en términos de rendimiento, calidad y/o coste.

Se deja claro que el criterio económico no es único, ni siquiera el más importante. Una actividad o función puede ser realizada por la Administración, si se califica como indispensable para el cumplimiento del objetivo o misión principal, aunque su coste de realización sea superior al precio de mercado.

Se advierte sobre la precaución de evitar que las resistencias al cambio impidan analizar la realidad de la posible carencia o necesidad, conduciendo a rechazar a priori cualquier proyecto.

Se pone especial énfasis en diferenciar externalización y privatización.

En la segunda fase se buscan impedimentos jurídicos para externalizar.

---

<sup>6</sup> Grupo de trabajo especializado del CRIA (Comité pour la rationalisation et innovation administrative 'Comité para la racionalización e innovación administrativa').

La ejecución del núcleo esencial del servicio público de la defensa solamente puede ser realizado por el Estado, y se proponen criterios para definir lo que constituye el «núcleo esencial no delegable» (coeur non délégable).

Una función pertenece al núcleo esencial no delegable:

- Cuando su externalización no permita al Ministerio cumplir su misión de defensa en todo tiempo y cualquier lugar. Este criterio implica que la continuidad del servicio debe estar garantizada en cualquier circunstancia, especialmente en situaciones de crisis o conflicto.
- Cuando sea necesario un estricto control jerárquico de su constitucionalidad, cosa que no puede ser realizada mediante un contrato.

En la segunda etapa se analizan las condiciones en las que debe ser realizada la externalización:

Primera fase: elección de la forma contractual.

Las opciones jurídicas consideradas en este segundo periodo son múltiples, pero se pueden clasificar en dos categorías: le «marché public» y la «délégation de service publique». Estos contratos se distinguen por el criterio de riesgo asumido en la explotación del servicio público y por el modo de remuneración. En el marché public el pago es integral, inmediato y efectuado por la Administración; en la délégation de service publique la remuneración proviene principalmente de la explotación del servicio.

No existe en principio un modelo contractual tipo para un proyecto de externalización. Corresponde a cada organismo público apreciar la pertinencia del recurso a una u otra forma de contratación. La elección de la forma contractual depende esencialmente de los objetivos perseguidos y de la naturaleza de las prestaciones atendidas, será necesario por tanto analizar caso por caso. Tres criterios son tenidos en cuenta por orden de prioridad: naturaleza de la prestación, existencia de ofertas y las modalidades de control de la prestación.

Segunda fase: análisis económico y financiero del proyecto.

La mejora del ratio coste/resultado no debe estar basada exclusivamente en la reducción de efectivos, debe fundamentarse en los costes completos.

Es necesario que el Ministerio esté en condiciones de evaluar el coste completo de una función a externalizar: gastos de personal, gastos de funcionamiento y gastos eventuales en equipamiento. Existen serias dificultades para la obtención de este tipo de informes ya que no se contaba, ni se cuenta en la actualidad, con una contabilidad analítica unificada y apropiada, con unos adecuados criterios de imputación. En la práctica sólo se está en condiciones de saber con exactitud el coste de la masa salarial del personal. Así mismo es necesario un refuerzo cualitativo de los servicios y función de compras/contratación, especialmente para analizar y comprender mejor las estructuras de costes de los proveedores y adquirir las habilidades necesarias para la conducción de procesos de negociación.

Por otra parte es preciso tener en cuenta que un estudio limitado geográficamente puede que no sea válido o extensible a proyectos de mayor escala.

Se abogó por una reforma de l'Ordonnance organique de 1959 relativa a las finanzas públicas introduciendo nuevas prácticas presupuestarias. Así mismo se consideró necesario establecer una estrecha relación con el Ministerio de Economía y Hacienda para consensuar la financiación de los expedientes plurianuales, buscando fórmulas que pudieran flexibilizar en la medida de lo posible la normativa presupuestaria, comenzando con la propuesta de uno o varios proyectos piloto experimentales con la entidad suficiente para confirmar la validez de las nuevas fórmulas presupuestarias adoptadas.<sup>7</sup>

La tercera orientación básica está encaminada a la elaboración de un modelo de contrato adecuado, adoptando un escenario de condiciones jurídicas estandarizado que permita su utilización, análisis y adaptación a cada caso.

La cuarta orientación básica está dirigida a facilitar el control de los aspectos sociales de la externalización. Para ello se basa en la experiencia adquirida en procesos de reestructuración, en los que los factores claves de la redistribución interna resultaron ser de cuatro tipos: la duración, la continuidad, el conocimiento de la demografía de los recursos humanos y la existencia de acuerdo con los representantes sociales. Se trata de llevar a cabo una política global fundamentada en: una política de formación continua y relaciones laborales basadas en la perdurabilidad, una política de comunicación entre la dirección y el personal civil y militar informando del contenido y condiciones del proyecto de externalización, y una puesta en funcionamiento del proyecto acompañado de los medios adecuados para su correcto desarrollo.

La externalización de una función o actividad no tiene porque implicar la externalización del personal. El proyecto de externalización debe dar prioridad a la reubicación interna y a la resolución de las cuestiones relativas al personal prácticamente caso por caso.

El dominio de los aspectos sociales de los proyectos de externalización en el ámbito de Defensa se apoya en:

- La necesidad de una verdadera política global, fundada en una política de dirección y una política de recursos humanos. Una operación de externalización aunque sea parcial debe ser conducida como un proyecto completo, teniendo en cuenta desde el principio todas las implicaciones, especialmente en materia de reclutamiento, formación y gestión provisional de efectivos (pirámides de edad, especialidades y particularidades).
- Una política de comunicación y dirección del personal fundada en apuestas reales, expuestas con claridad y basadas en la larga duración.

---

<sup>7</sup> Ejemplo: sostenimiento integral de la Base Aérienne de Varennes sur Allier.

Por otra parte es necesaria una visión global apoyada en una política de comunicación institucional que apueste por la creación de una estructura de coordinación a nivel ministerial.

- Tener en cuenta la invariabilidad de las expectativas sociales del personal es un empeño para el éxito del proyecto: la garantía del empleo, la movilidad geográfica y la movilidad profesional.
- Inventariar los dispositivos de acompañamiento financiero a disposición del Ministerio, con el fin de perpetuarlos, adaptarlos o en su caso completarlos (especialmente para la negociación y concertación).

Además de las orientaciones básicas, la Guide pratique de l'externalisation profundiza especialmente en otros dos temas que considera prioritarios:

1. Elección de la forma contractual de los proyectos analizando las ventajas e inconvenientes de las fórmulas consideradas:

La Guide define externalización como un modo de gestión que consiste en confiar a asociados externos a la Administración actividades o funciones que previamente eran exclusivas de la competencia administrativa. La externalización es encuadrada de manera general en el derecho de contratación administrativa y especialmente en los contratos no regulados expresamente en el Code des marchés publics.

El recurso a la externalización debe ser analizado detenidamente ya que generalmente conduce a relaciones contractuales de larga duración que implican la descarga completa por parte de la Administración de la misión externalizada. En el caso en que la Administración desee externalizar una misión en su integridad, si esta misión es de interés general y del resultado de su explotación se asegura la remuneración del proveedor (criterio central), debe ser la elegida como solución la delegación de servicio público. La Administración debe conservar un poder de control sobre el ejercicio de la actividad, especialmente por medio de informes periódicos rendidos por el delegatario.

Si la gestión del servicio no es transferida al proveedor, como alternativa a una gestión delegada se encuentra el marché public: contrato realizado para cubrir las necesidades públicas, por lo que su objeto es simplemente facilitar medios a los empleados públicos y cuyo elemento distintivo es el precio, que constituye la contrapartida dada por la Administración al prestatario o proveedor.

Délégation y marché public no se distinguen por los medios de control y de coerción que ofrecen a la Administración en caso de incumplimiento de la prestación por parte de los proveedores. En particular, en el marco de una délégation como en el caso de marché public, preocupa la resolución de los casos de huelga del personal.

En cuanto a los medios coercitivos aplicables a los proveedores por la Administración en caso de incumplimientos en la prestación se encuentran las sanciones y medidas asociadas al conjunto de los contratos administrati-

vos derivados de las prerrogativas del poder público: suspender el pago del precio, imposición de penalizaciones o inclusive la posibilidad de rescindir o anular el contrato. Según la ley de 11 de julio de 1938 sobre la organización de la nación en tiempos de guerra, estos mecanismos podrían ser aplicados en caso de huelga, si bien no parece apropiada su aplicación hoy en día; sería más correcta la adopción de medidas que asegurasen la continuidad del servicio como el recurso a personal contratado o empresas de trabajo temporal.

2. Análisis de aspectos relativos al Derecho del trabajo relacionados con la externalización:

El Ministerio de Trabajo es partidario de controlar exhaustivamente los aspectos laborales de los trabajadores que ejecutan las tareas externalizadas, en particular vigilar que en las subcontrataciones se cumplan los derechos de los trabajadores (entre otros: contratos legales, jornadas y horarios de trabajo o medidas de seguridad e higiene).<sup>8</sup>

En el marco del Derecho del trabajo, dos consecuencias deben ser tenidas en cuenta en el ámbito del Ministerio de Defensa y en relación con la externalización:

- En caso de externalización, la Administración militar, tradicionalmente muy intervencionista, no debe en ningún caso sustituir al empleador de los asalariados. Es importante pues que exista un interlocutor válido, representante de la empresa, para establecer los contactos y comunicaciones adecuadas.
- Con el desarrollo de la externalización se corre el riesgo de introducir dos nuevas series de dificultades: internas y externas.

En cuanto a las dificultades internas: la Administración militar tiene que adaptarse a la nueva situación de convivencia en un mismo establecimiento de su propio personal con el personal dependiente de la empresa proveedora; es recomendable descartar la ejecución de funciones de manera mixta, es decir, con la participación de trabajadores de la empresa mezclados con trabajadores estatales.

El contrato no deberá limitarse a contemplar los costes-hora; la prestación adquirida deberá ser detallada en los resultados a obtener. Será necesario el establecimiento de procedimientos de control de la calidad de la prestación.

En cuanto a las dificultades externas: el «Code de travail» («Estatuto de los Trabajadores») no permite que la empresa contratante, en este caso Administración, se desentienda de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de la legalidad de los trabajadores de la empresa subcontratada. Para evitar posibles problemas la empresa debe facilitar a la Administración un certificado de conformidad de los equipamientos de trabajo que han sido puestos a su disposición.

---

<sup>8</sup> Por este motivo se impugnó la posibilidad de externalización de operaciones de desminado en países en conflicto de las antiguas colonias africanas.

Las empresas introducirán sus propias dificultades. La vida de una empresa está sembrada de dificultades de origen interno (por ejemplo huelgas o quiebras) o externo (enfermedades o accidentes de trabajo). Son objeto de múltiples controles tendentes al respeto del Derecho del trabajo (Código de trabajo, Código de seguridad social, Código de salud pública, etcétera); la Inspección de Trabajo desarrollará su labor con toda normalidad como en cualquier otro establecimiento no militar, además, la Administración militar velará por el cumplimiento de la legislación laboral y dará cuenta inmediatamente a la Inspección de cualquier incumplimiento.

Al final de este periodo, tanto el Gobierno como el sector empresarial fueron conscientes de que se había llegado a un cierto nivel de desarrollo de la externalización a partir del cual se habían ralentizado los avances. Los motivos eran: la carencia de soluciones satisfactorias para los requerimientos de las tropas desplegadas en territorios extranjeros y principalmente la falta de evolución y adaptación de la normativa reguladora de la contratación administrativa a la nueva realidad contractual (Code des marchés publics). Los esfuerzos debían concentrarse entonces en el desarrollo del proyecto de «Loi organique relative aux lois de finance» y la transposición a la normativa nacional de las Directivas europeas sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios, de suministro y de obras<sup>9</sup> de manera que se pudiesen contemplar y desarrollar de manera más flexible: créditos presupuestarios más globales, plazos superiores de ejecución de contratos y los diálogos previos preparatorios del contrato. Los resultados de estos trabajos empezaron a obtenerse con la «Loi n<sup>o</sup> 2002-1094 du 29 août d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure», primera de una serie de normas que marcarán el periodo siguiente.

Entre los ejemplos más significativos de externalización de actividades realizadas en el ámbito del Ministerio de Defensa en este periodo se encuentran: mantenimiento de inmuebles y exteriores (zonas verdes, campos de tiro), mantenimientos especializados (oleoductos, informática, material contraincendios, aparatos de medida y precisión), higiene social (control de plagas de insectos y roedores, limpieza de vestuario, de ropa blanca y de menaje), mantenimiento de vehículos ligeros y pesados, seguridad interior (controles de acceso, alarmas de incendios), atención telefónica, transporte (personas, fondos, sangre), alquiler de vehículos, restauración (restauración y alimentación), formación (enseñanza superior militar, psicología, idiomas, informática, conducción rápida de vehículos), limpieza de útiles, locales y edificios, eliminación de residuos (hospitales, aceites), mantenimiento de redes (agua, eléctrica, climatización, calefacción, telemática, informática), actividades médicas, abastecimientos diversos, trabajos de impresión y reprografía, realización de estudios especializados.

El tercer periodo se inició en el año 2003 y está llamado a ser el de consolidación y perfeccionamiento del empleo de la técnica de la externalización. Persisten los objetivos de concentrar las actividades del personal militar en

---

<sup>9</sup> Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992; Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, y Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993.

tareas puramente militares aumentando con ello el atractivo de la profesión militar, mejorar la productividad del Ministerio de Defensa en términos de reducción de costes y aumento de la calidad del servicio, tomando especial importancia el objetivo de mantener permanentemente el acceso a las últimas novedades y evoluciones tecnológicas en actividades muy específicas (mantenimiento especializado, formación).

El Ministère de la Défense estaba muy concienciado de la necesidad de avanzar en las relaciones con la industria y el mundo empresarial. Desde 1960 el Comité de Liaison Défense-MEDEF,<sup>10</sup> organismo de composición mixta, se ocupa de cuestiones relativas a las relaciones entre las empresas y el Ministerio, como la organización de seminarios y encuentros mediante los que se mantiene un permanente intercambio de información. En el seno del MEDEF<sup>11</sup> se encuentra el Institut Esprit Service que tutela un observatorio de la externalización, asesora a proveedores y clientes en cuestiones clave, hace seguimiento de contratos y publica trabajos sobre las actividades realizadas. Durante el desarrollo de estas actividades se han promovido iniciativas tendentes a mantener y promover el uso de la técnica de la externalización como por ejemplo la redacción de la «Guide du partenariat de service» o la redacción de la «Charte des bonnes pratiques d'externalisation»,<sup>12</sup> la cual constituye el lazo de unión entre las empresas y el Ministerio de Defensa en el empleo y desarrollo de buenas prácticas de externalización, además de considerarse complementaria de la Guide pratique de l'externalisation, de la que en septiembre de 2003 se publicó su decimotercera revisión. El interés por la externalización no ha sido exclusivo del sector de la defensa, otros sectores como el de salud pública o justicia se han prodigado en el empleo de esta técnica, por ello el Gobierno ha tratado de promover y favorecer su desarrollo y el empleo como un modo innovador de financiación pública, en este sentido se han establecido importantes hitos normativos:

- Directive n° 7496 du Ministère de la Défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du Ministère de la Défense.
- Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire 2003-2008.
- Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics<sup>13</sup> y la circulaire du janvier 2004 portant manuel d'application.
- Decret n° 2004-16 du 7 janvier 2004 pris en application de l'article 4 du code des marchés publics et concernant certains marchés publics passes pour les besoins de la défense.
- L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat et ses décrets d'application.

---

<sup>10</sup> Comité de enlace Ministère de la Défense-MEDEF (Mouvement des Entreprises de France).

<sup>11</sup> El MEDEF es la primera organización de empresarios de Francia, representa alrededor de setecientos cincuenta mil empresas de todos los tamaños y sectores (industria, comercio, servicios).

<sup>12</sup> ANEXO VIII.

<sup>13</sup> Nueva Ley de Contratación Administrativa que introduce el procedimiento de diálogo competitivo y el contrato de colaboración.



El recurso creciente a la externalización ha sido acompañado de estas novedades normativas que facilitan el uso en todas sus posibilidades de este modo de gestión. El pago diferido, el dialogo competitivo, los nuevos plazos de ejecución, y, en especial, el «contrat de partenariat» son herramientas contractuales que han permitido aproximar las condiciones de los contratos a las demandas del sector empresarial.

El presente y el futuro del empleo de la externalización como modo de gestión en el ámbito del Ministère de la Défense se concreta en numerosos proyectos en curso o en estudio en torno a cuatro grandes áreas: la formación, la gestión inmobiliaria, la logística y mantenimiento de material y la disponibilidad de equipamientos militares. La culminación de proyectos con los consiguientes contratos proporciona la experiencia necesaria para consolidar, concretar y perfeccionar futuros contratos. Los proyectos de gran entidad son desarrollados de forma centralizada:

#### 1. Formación:

a) Disponibilidad y mantenimiento de aviones escuela en la base aérea de Cognac:

La empresa EADS proporcionará durante diez años divididos en dos etapas, una primera etapa cerrada por cinco años y una segunda etapa de otros cinco años revisable anualmente, el servicio demandado por l'Armée de l'Air para las fases iniciales de la formación de pilotos. El proyecto tenía por objetivo reducir el coste de la formación de pilotos y mejorar los índices de disponibilidad de aparatos. El montante del contrato es proporcional al número de horas de formación utilizadas, sobre la base de un acuerdo anual del orden de 21.000 horas de vuelo y 5500 horas de formación en simulador. El coste total para diez años se estima en ciento cuarenta y dos millones de euros, lo que representa grandes ahorros respecto a los costes actuales.

La formación de pilotos será realizada en todo momento por instructores militares, sin recurrir a personal civil. Además este contrato permite a l'Armée de l'Air disponer de aviones «Epsilon» nuevos que permanecerán en propiedad del Estado.

b) Disponibilidad y mantenimiento de helicópteros en la escuela de aplicación de Dax:

Es un proyecto muy similar al anterior que está siendo llevado a cabo en el seno de l'Armée de Terre, titular de l'Ecole d'application de l'aviation légère que se encarga de la formación inicial de los pilotos de helicópteros de los tres Ejércitos y de la Gendarmería. El proyecto surge en el año 2003 motivado por la necesidad de reemplazar a partir del año 2009 los 53 helicópteros «Gazelle» empleados para la formación específica de pilotos. Durante el estudio preliminar se barajaron tres opciones:

Primera: adquirir los helicópteros en propiedad encargando su mantenimiento al propio personal del Ministère de la Défense, tal y como se realizaba

en ese momento (de hecho era la fórmula que se trataba de evitar dado el coste de la adquisición).

Segunda: escalonamiento de los pagos mediante la adopción de un contrato de *leasing* a veinte años que incluiría el suministro de los helicópteros y una externalización de su mantenimiento.

La tercera opción, por la que finalmente se optó, contempla la posibilidad de compra de horas de vuelo a un operador privado con la disponibilidad de una flota de helicópteros y un mantenimiento externalizado a cambio de un pago anual. Se estimaron 22.000 horas de vuelo anuales para un periodo de veinte años. La fórmula empleada fue la del contrato de *partenariat* y en la petición de ofertas se abrió la posibilidad de que el adjudicatario pudiese disponer de los aparatos durante los periodos en los que se interrumpe la formación, para su utilización por parte de otros posibles clientes (por ejemplo el Ministère de l'Intérieur para la vigilancia preventiva de incendios forestales durante la temporada de verano). Al igual que en el proyecto anterior la formación corre a cargo de pilotos militares, pues se considera que al ser uno de los primeros contactos de los alumnos con la profesión militar, es una buena ocasión para transmitir los valores castrenses a los futuros pilotos.

c) La formación de los pilotos en material «NH 90»:

Este es el proyecto menos avanzado de los tres. El Ministère de la Défense estudia la posibilidad de recurrir a una contratación de la formación de los pilotos del helicóptero NH 90, al igual que ya ha hecho Alemania, especialmente en el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de los medios de formación más costosos (simulador de vuelo para pilotos y banco de motores para personal de mantenimiento). Los helicópteros entrarán en servicio tanto en l'Armée de Terre como en la Marine, lo que requirió grandes dosis de coordinación a la hora de definir los requisitos y necesidades en la fase de análisis preliminar concluida en septiembre de 2006.

2. La gestión inmobiliaria:

a) La gestión de los alojamientos en el ámbito de Defensa:

La gestión está dividida en dos partes, por un lado la más importante en volumen correspondiente a la Gendarmerie Nationale y por otro lado la correspondiente al resto de los alojamientos.

La Gendarmerie cuenta con 628 cuarteles y 31.330 alojamientos en propiedad, así como 3349 cuarteles, 28.314 alojamientos en cuarteles y 16.552 alojamientos fuera de los cuarteles en régimen de alquiler. El objetivo es contratar con una o varias empresas una gestión global de: conservación, mantenimiento, grandes reparaciones y ocupación.

Los trabajos previos preparatorios se iniciaron con una evaluación del estado de los inmuebles, lo que sirvió para comprobar que la antigüedad media era elevada (el 70 % contaba con más de veinte años) y por tanto se

hacía necesario programar trabajos de gran mantenimiento. Estos trabajos se estimaron en un coste aproximado de dos mil millones de euros en treinta años. La comisión de estudio concluyó recomendando la externalización de la gestión inmobiliaria haciendo lotes de inmuebles y escalonando el proceso en el tiempo. Con este planteamiento inicial se estimó que el coste de la gestión directa se cifraba en 197,2 millones de euros anuales frente a los 253 millones de euros de una gestión externalizada, así mismo se consideró que el sobrecoste de 56 millones de euros podía ser compensado conservando en gestión directa la conservación de zonas verdes y la restauración de los alojamientos. Las ventajas esperadas de la externalización se concretan en un mayor control de las cantidades anuales presupuestadas y destinadas a trabajos de conservación y mantenimiento, contar con la garantía de un financiamiento regular que asegure la perdurabilidad del patrimonio, ahorro de inversiones futuras, reducción del número de inmuebles de los que se dispone en régimen de alquiler y una mejora de las condiciones de habitabilidad. Paralelamente un gran porcentaje de los gendarmes destinados a actividades de carácter inmobiliario (1731) podrían ser empleados en actividades de seguridad.

El Ministerio decidió acometer la externalización de forma progresiva iniciándose de forma experimental en tres sectores geográficos que representan el 15 % de los inmuebles: zone de défense Nord 1 île-de-France y la región Provence-Alpes-Côte d'Azur.

En cierto modo la gestión inmobiliaria del Ministerio se encontraba ya externalizada pues estaba confiada a la Société Nationale Immobilière.

b) El proyecto de rehabilitación del Centre National des Sports de la Défense:

El Centro cuenta con instalaciones deportivas, administrativas, logísticas, de hostelería y restauración e incluso de alojamiento, anticuadas y sobredimensionadas, por ello se acometió un proyecto que alcanzaba tanto a la rehabilitación como a la conservación y gestión del Centro. Después del estudio preliminar, el Ministerio decidió recurrir a un contrat de partenariat para asegurar su rehabilitación y gestión para un periodo de treinta años. El adjudicatario será el encargado de efectuar las inversiones necesarias, cuantificadas en 50 millones de euros, para la rehabilitación. Se contempla además la posibilidad de compartir su uso con organismos civiles de modo que pueda repartirse así mismo el gasto.

3. La logística y mantenimiento de material:

a) Gestión del parque de vehículos comerciales del Ministerio:

El Ministère de la Défense contaba con un parque de vehículos comerciales relativamente antiguo con una vida media de siete años. Su renovación por la vía de una adquisición patrimonial clásica era muy costosa, por ello, se decidió confiar a un operador externo el financiamiento, la gestión y mantenimiento de los vehículos mediante un contrato de *leasing* con posibilidad

de ejercer la opción de compra a la finalización del contrato. Son objeto del contrato todos los vehículos de la gama comercial, quedando excluidos los vehículos operacionales, especialmente los de la Gendarmería, los pesados y los dotados con equipamientos especiales (autoescuela, frigoríficos, sanitarios, etcétera), lo que supone que la externalización alcanza a unos veinte mil ciento veinte vehículos. Entre las ventajas esperadas se hallan la reducción del coste de la disponibilidad de vehículos gracias a una mejor gestión del parque basada en el control del despliegue territorial, del kilometraje individual, de la intensidad de uso y de la siniestralidad; así mismo, con el uso de vehículos nuevos, se reducirán los costes de mantenimiento, se colaborará a preservar el medio ambiente y se mejorará la seguridad de los usuarios. Entre los ahorros esperados se encuentra una reducción de plantilla administrativa dedicada a la función «vehículos» estimada en 911 puestos (727 militares y 184 civiles) de los 1181 existentes. El coste anual de la gestión del parque de automóviles se estima en noventa y tres millones de euros, con la externalización de la gestión se espera una reducción de aproximadamente el veinte por ciento (19 millones de euros anuales).

Este proyecto se puso en marcha en el año 2003 y ha sufrido diversos retrasos, siendo en diciembre de 2006 cuando quedó establecido definitivamente por un periodo de seis años.

b) El ámbito logístico:

Se ha continuado con el desarrollo de proyectos de forma descentralizada. Entre las actuaciones realizadas por l'Armée de l'Air destaca el contrato multiservicios externalizados en el conjunto del sostenimiento del centro logístico del Commissariat de l'Air de Portes-lès-Valence o la externalización del sostenimiento del destacamento de Air de Varennes-sur Allier que incluye restauración, medicina preventiva, transporte de personal, mantenimiento de instalaciones y seguridad. De las actividades realizadas por l'Armée de Terre destaca el proyecto piloto para el sostenimiento de los campos de tiro y maniobras de la Región Militar Noreste y particularmente Mourmelon, designado como enclave de experimentación; la externalización alcanza tanto a actividades auxiliares como a mantenimientos especializados de vías férreas, pistas o disponibilidad de maquinaria de obras públicas.

c) La reforma de l'Economat des Armées, la externalización del sostenimiento en operaciones exteriores:

En el marco del proyecto experimental CAPESFRANCE (Capacité additionnelle par l'externalisation du soutien des forces françaises) se ha concebido la reforma de l'Economat des Armées, como una participación de forma indirecta en el desarrollo de la externalización en el aprovisionamiento de víveres a las Fuerzas Armadas (FAS), reforzando su papel en la participación en operaciones en el exterior del territorio francés.

L'Economat des Armées fue creado en 1959 como establecimiento público industrial y comercial encargado de suministrar productos alimentarios y otros productos diversos a los militares y sus familias destinados en unida-

des exteriores. El cierre de las unidades situadas en Alemania, su principal campo de actividad, provocó que mediante ley<sup>14</sup> se extendiese su ámbito de actuación al territorio nacional, transformándose en central de compras única de víveres y ciertos materiales para las FAS, relevando progresivamente de esta tarea a los servicios de compras de los Ejércitos.

En esta nueva etapa de funcionamiento se ha decidido disociar la compra de víveres y la logística con el fin de controlar los costes de cada una de las actividades. Para la logística se ha contratado con una agrupación de interés económico formado por las sociedades Geodis y STEF-TFE la tramitación de pedidos, su clasificación por lotes, así como su suministro y facturación a nombre de l'Economat. Paralelamente la sociedad Unilog ha desarrollado e implantado un sistema informático de control e información. L'Economat realiza el 60 % de estos tipos de compras en las FAS, el objetivo está en que alcance el 95 %. El resultado de esta reforma fue la racionalización de las funciones de aprovisionamiento y el desarrollo de la externalización en materia de servicios. Gracias a las economías de escala resultantes de la globalización de compras y los ahorros generados por las prestaciones logísticas se estiman unas reducciones de costes del orden de doce millones de euros al año.

Ya antes de la reforma, l'Economat estaba encargado de asegurar para el conjunto de teatros de operaciones y países en los que se encontraban desplegadas fuerzas francesas el aprovisionamiento de víveres, el suministro de artículos de primera necesidad, el suministro de servicio telefónico e Internet para uso privado e incluso la gestión de actividades de descanso y tiempo libre, como por ejemplo el servicio de restauración de las fuerzas situadas en Kosovo o la gestión del campamento multinacional de Warehouse en Kabul (Afganistán). En esta línea, en julio de 2006 el proyecto CAPESFRANCE confió al Economat la dirección de la externalización del sostenimiento de las fuerzas situadas en el exterior retribuyendo a los contratistas en función de cuatro elementos: costes directos, costes indirectos, una remuneración fija global y otra variable en función de la producción.

d) Mantenimiento en condiciones operativas de los equipos y el material.

El recurso a la externalización para el mantenimiento del material ha experimentado un gran crecimiento. El tercer escalón de mantenimiento<sup>15</sup> de numeroso material estaba ya confiado a la industria. Los niveles inferiores de mantenimiento son los que se han ido trasladando progresivamente a las empresas con la introducción de novedades en las modalidades de contratación, especialmente la inclusión de definiciones de objetivos de disponibilidad.

La Marine, aprovechando el cambio de estatuto de la empresa DCN y su transformación en DCNS, ha definido una nueva estrategia de contratación

---

<sup>14</sup> Loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 y Décret n° 2004-216 portant organisation et fonctionnement de l'Economat des Armées.

<sup>15</sup> Engloba las operaciones de mantenimiento correspondientes a grandes revisiones o reparaciones que requieren importantes medios técnicos y que frecuentemente son de larga duración.

del mantenimiento de materiales denominada «Cap 2005» que consiste en la apertura a la concurrencia de ofertas, con excepción de los barcos de propulsión nuclear y las fragatas de última generación; los contratos están basados en objetivos de disponibilidad, los cuales si no son cumplidos dan lugar a penalizaciones. L'Armée de Terre está en esta misma línea y la DCMAT (Direction Centrale des Matériels de l'Armée de Terre) ha concretado en 2006 un contrato plurianual con la sociedad Panhard para el mantenimiento de más de diez mil vehículos (carros de combate «Sagaie», vehículos blindados ligeros y jeeps). L'Armée de l'Air tiene una mayor experiencia, pues ya venía contratando de forma global el mantenimiento de numerosas aeronaves (Falcon 50, Airbus 310 y especialmente AWACS<sup>16</sup>). En el año 2004 se ha concretado un contrato innovador con la sociedad INEO, denominado ORRMA (optimisation du réapprovisionnement des recharges consommables des matériels aéronautiques 'optimización de la reposición de recambios consumibles de material aeronáutico'), contrato único para la prestación del servicio de suministro de piezas de recambio consumibles, previendo obligaciones de obtención de resultados asociados a penalizaciones en caso de incumplimiento.

#### 4. La disponibilidad de equipamientos militares:

##### a) Contrato de *leasing* de dos aviones de gran radio de acción:

L'Armée de l'Air se encuentra con falta de capacidad de transporte por ello se recurre de forma regular al alquiler de aviones de carga rusos y ucranianos (Antonov 124 y Ilyushim 76), así como de Boeing 747 para el transporte de cargas y de aviones de compañías europeas para el transporte de pasajeros. En enero de 2006 se firmó en conjunto con otros 15 países de la Unión Europea y la OTAN el contrato SALIS (*strategic airlift interim solution* 'solución interina de transporte estratégico') de alquiler anual de seis aviones Antonov 124 con la empresa, creada al efecto, Ruslan-Salis GMBH. Francia adquirió para el año 2006 una cuota de uso de 550 horas de vuelo a un precio inferior al del mercado ordinario de alquiler de este tipo de aviones.

Para paliar el déficit de capacidad de transporte logístico, y en tanto en cuanto no llegan los aparatos Airbus A400-M adquiridos, se concretó en septiembre de 2005 un contrato de *leasing* para dos aviones de gran radio de acción. El modelo elegido fue el Airbus 340 para un periodo inicial de cinco años y un segundo periodo concatenado de cuatro revisable cada dos años. El fuerte coste de una posible adquisición de estos aparatos fue compensado mediante esta solución intermedia que en todo caso contempla el ejercicio de la opción de compra transcurridos los nueve años. El coste anual de 31 millones de euros incluye el mantenimiento (280 millones de euros para los nueve años). Los aparatos fueron recepcionados en julio de 2006 y enero de 2007 respectivamente.

##### b) Las telecomunicaciones:

---

<sup>16</sup> Airborne Warning and Control System (aviones de alerta temprana para vigilancia y control aéreos).

L'Armée de l'Air trabaja en un proyecto relativo a las infraestructuras de telecomunicaciones denominado RDIP (réseaux de desserte Internet protocol). El adjudicatario deberá diseñar, desarrollar y administrar el sostenimiento de la red de telecomunicaciones bajo protocolo Internet por un periodo de quince años, suponiendo la supresión de 180 puestos administrativos dedicados a esta actividad.

Así mismo se contempla la posibilidad de compartir con el sector privado capacidades en las telecomunicaciones vía satélite en el marco del programa Syracuse III.

c) Proyectos de estudios relativos al transporte y sostenimiento marítimo:

El proyecto tiene por objetivo asegurar la logística de operaciones de proyección de fuerzas en casos de crisis. El adjudicatario tendría que afrontar la financiación, la adquisición, la gestión y la conservación de entre cuatro y seis buques capaces de proporcionar a las FAS una determinada capacidad de transporte en un plazo máximo de quince días. Los buques seleccionados tendrán una configuración de barco civil con ciertas características militares que le permitan adaptarse a situaciones de combate y operar en puertos dañados. La naturaleza civil de los buques podrá ofrecer la posibilidad de que el adjudicatario explote su uso mientras no sea necesario su empleo en operaciones de defensa. El estudio preliminar finalizó en septiembre de 2006, el calendario provisional del proyecto estima que el primer buque entrará en servicio en 2012.

Por otra parte se encuentra en marcha un estudio para la puesta en servicio de ocho buques polivalentes BSAH (bâtiments de soutien et d'assistance hauturier 'barcos de sostenimiento y asistencia en alta mar') que sustituirían a 11 buques actualmente en servicio con diferentes usos y configuraciones (remolcadores, asistencia y descontaminación). Se prevé contar con una capacidad constituida por dos componentes, uno de uso propiamente militar (en particular para integrarse en un grupo aeronaval y prestar apoyo a los submarinos nucleares) y un componente civil que asumiría labores compartidas con operadores civiles de sostenimiento portuario, remolque o descontaminación.

d) Perspectivas de externalización en materia de reabastecimiento en vuelo y transporte:

La vida media de los aviones de reabastecimiento es de cuarenta años, por ello se hace necesaria la sustitución de los que actualmente están en servicio. La adquisición de 14 aparatos se estima como muy costosa para el Ministerio, por ello se está considerando la posibilidad de acudir a la externalización para resolver la situación.

En otro orden de cosas, entre las ventajas generales esperadas en los grandes proyectos de externalización destacan en los ámbitos presupuestario y de innovación tecnológica:

– Aspectos presupuestarios:<sup>17</sup>

Conseguir reducciones en costes que supongan ahorros presupuestarios proporcionando mejores servicios adaptados a las necesidades reales de forma más rápida y flexible con un control de la gestión más riguroso.

Por otra parte el traslado a un operador privado del coste de las inversiones a cambio de un pago anual cuantificable y predecible permite una situación más desahogada en un contexto de restricciones presupuestarias vigiladas por la Unión Europea en virtud de lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como una optimización del ciclo presupuestario.

– Perfeccionamiento de la gestión de inversiones:

El recurso a la externalización ha obligado a intensificar los esfuerzos empleados para definir de forma rigurosa, en base a fundamentos económicos y financieros y con la mayor precisión posible, las tareas susceptibles de ser confiadas a operadores civiles, así como el estudio de los medios materiales y humanos empleados, estructuras, funcionamiento, modalidades de relación, o los costes internos; lo que a su vez ha llevado a obtener una mejora en las herramientas contables empleadas.

La externalización ha conducido a una racionalización de las decisiones de inversión que implican análisis a largo plazo en función de la duración de los contratos.

Un proyecto de externalización pone en evidencia costes que habitualmente pasan desapercibidos. Así mismo se requiere la valoración de los riesgos asociados a la realización de tareas, su reparto con el operador privado y su neutralización en la medida de lo posible: diseño y construcción, nivel de disponibilidad, nivel de producción, evolución de la inflación, tasa de utilización, valor residual, etcétera.

– Mejor acceso a la innovación tecnológica:

La externalización permite beneficiarse de la experiencia y avances del sector civil, especialmente en ámbitos que evolucionan muy rápidamente como las telecomunicaciones o los sistemas de información. Una adquisición patrimonial clásica supondría mayores plazos y unos costes difícilmente asumibles.

Atendiendo a las limitaciones a la externalización ligadas a la naturaleza misma de las actividades de defensa se aprecia:

- El Ministerio de Defensa es contrario a definir una lista cerrada de funciones o sectores susceptibles de ser externalizadas. El objetivo de la máxima eficacia conduce a la búsqueda de la adaptación continua a las

---

<sup>17</sup> En el ANEXO IX se presenta la evolución del presupuesto de gastos para externalización.



necesidades. Por todo ello se hace necesario el estudio caso por caso de las posibilidades de externalización.

- Las operaciones en el exterior han tenido gran desarrollo en los últimos años. Aproximadamente doce mil militares se encuentran desplazados al exterior de forma permanente. Sin duda alguna estas operaciones son el núcleo esencial de la actividad de las FAS y debe reservarse la dirección en todos los ámbitos de la operación. El artículo 7 de la «Loi n<sup>o</sup> 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut general des militaires», establece que los militares pueden ser requeridos para el servicio en todo tiempo y todo lugar. Esta normativa no puede ser aplicada al personal civil desplazado a un teatro de operaciones, que al estar sujeto al Derecho del Trabajo, disfruta del derecho de huelga y el derecho de retirada en caso de peligro grave e inminente. La coexistencia de personal civil y militar con estatus tan diferentes puede ser origen de dificultades.
- La continuidad del servicio se hace depender de la continuidad y permanencia de empresas privadas. No se puede poner en peligro una misión por una prestación deficiente. Esta restricción para operaciones puramente de combate puede ser salvada para otros tipos de operaciones exteriores, como las de mantenimiento de la paz o acción humanitaria, en las que algunas de las tareas pueden ser confiadas a otros operadores (ejemplo: gestión de residuos en Kosovo).

Respecto a las dificultades e incertidumbres del empleo de la externalización como modo de gestión:

- La evolución de los ahorros obtenidos demuestra que no están siempre a la altura de las expectativas.
- La ausencia de un sistema de contabilidad analítica en la Administración francesa en general y en el Ministerio de la Defensa en particular dificulta la labor de hacer balance de los ahorros financieros conseguidos; esta labor es casi imposible sobre las externalizaciones llevadas a cabo a finales de los años noventa. Así lo ha reflejado la Cour des Comptes en su informe anual correspondiente al ejercicio 2003 destacando que los estudios realizados para la adopción de las decisiones de externalización no han sido lo suficientemente exhaustivos e insistiendo en la necesidad de contar con la herramienta analítica adecuada para la evaluación de costes. Tras este informe el Ministerio de Defensa se dotó de herramientas específicas como el SIRENE (Système d'Information Jau-dè sur le Recueil et l'Exploitation Analytique des coûts de la Marine). No obstante, a día de hoy no cuenta con la capacidad de efectuar hipótesis de costes y previsiones de ahorros de manera fiable. De forma general se estima que se obtendrán ahorros pero inferiores a las previsiones que usualmente son excesivamente optimistas.
- Está comprobado que la adopción de contratos de externalización conlleva ahorros financieros, pero a la vez genera costes adicionales asociados a procesos largos de prestación que se concretan fundamentalmente en la evaluación del rendimiento, el financiamiento intermedio o soportado por el operador privado y la prima de riesgo. Los sobrecostes crecen en función de la complejidad de la operación. El sobrecoste atribuido a la financiación privada se estima en una horquilla comprendida

entre el 0,5 % y el 1,5 %, la prima de riesgo es variable en función de múltiples factores: viabilidad del proyecto, salud financiera de la empresa, o madurez del sector, entre otros.

El factor determinante para el logro de ahorros es la existencia de concurrencia en el sector de la actividad afectada, este factor se da en la restauración, en el alquiler y mantenimiento de vehículos o en la gestión inmobiliaria, la situación se hace más compleja en aquellos sectores en los que el componente técnico y tecnológico tiene gran importancia relativa, como puede ser las telecomunicaciones vía satélite. Una posición dominante de una empresa le puede llevar a incrementar sus precios y a dificultar la reversión y la transferencia del servicio. Será necesario evaluar los pros y los contras considerando la complejidad de la reversión o de la transferencia de actividades externalizadas.

- Confiar la realización de una determinada tarea a un operador externo, implica en mayor o menor medida una pérdida de competencias y de «savoir-faire». Es imprescindible conservar una competencia y participación mínima que, en el caso hipotético de que la prestación no fuera satisfactoria y se incumpliese el contrato, permitiera una reversión de la actividad poco traumática sin que en ningún momento se produjera desabastecimiento o falta de asistencia. Esto es fácilmente aplicable para las actividades con carácter elemental y auxiliares (por ejemplo: jardinería, restauración, limpieza o transporte) que requieren pocas inversiones y tecnologías. Se puede citar como ejemplo la experiencia de l'Armée de l'Air que en noviembre de 2000 externalizó el transporte colectivo del personal de siete bases aéreas en la región Norte; comprobado que la fórmula resultaba más onerosa y era poco flexible, en el año 2003 la actividad revirtió a l'Armée de l'Air. En el caso de funciones más específicas, como por ejemplo las telecomunicaciones o la formación, que requieren amplia experiencia e importantes medidas materiales, la conservación interna del «savoir-faire» resulta muy costosa y conduce a redundancias y duplicidades que ponen en tela de juicio el principio mismo de la externalización así como los posibles ahorros. Formar personal para volver a realizar este tipo de actividades que han sido externalizadas durante un periodo medio de diez años se antoja muy costosa y prácticamente imposible. Entra aquí en juego la posibilidad de transferir la ejecución de la actividad externalizada de una empresa a otra, de modo que esta circunstancia sea prevista en la preparación del contrato, y prevenir así la dependencia de una empresa asegurando la prestación del servicio, esta posibilidad descansa en la existencia de concurrencia.

Un factor de gran importancia a valorar en la decisión de externalización será, en todo caso, la cuestión de la pérdida de competencias y experiencia que se provoca. La externalización de una actividad es una apuesta que se realiza a largo plazo y que comporta ciertos riesgos. Es necesario tomar todas las precauciones posibles para facilitar la reversión o la transferencia, hay que ser consciente de que en determinados ámbitos y sectores será muy difícil llevarlo a cabo.

El Ministère de la Défense calificó como materias que podrían dar lugar a la toma de decisiones más o menos aventuradas que condicionasen el éxito de la externalización:

#### 1. La gestión de recursos humanos:

Entre los argumentos a favor de la externalización está el de ofrecer perspectivas de carrera más atractivas al eliminar las tareas que no forman parte del núcleo esencial de la actividad de la defensa. La desaparición de empleos correspondientes a actividades externalizadas puede causar dificultades en un primer momento pues creará cierta inquietud tanto entre el personal civil como entre el personal militar.

La situación de ambos tipos de personal difiere sustancialmente; mientras que el personal militar está sujeto a la movilidad geográfica por cambio de destino forzoso provocado por la supresión de puestos de trabajo que han sido externalizados, el personal civil debe ser recolocado en instalaciones que no supongan un traslado de residencia. Para el personal civil se puso en marcha el dispositivo de formación y movilidad (FORMOB) previsto para facilitar las reestructuraciones y que se extendió a las externalizaciones en el año 2002. El dispositivo prevé indemnizaciones por cambio de destino y por traslado voluntario, así como cursos de formación.

Hasta el año 2006 el número de puestos suprimidos fruto de externalizaciones han sido 180 civiles y 727 militares. Un informe del Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense<sup>18</sup> revelan que desde el año 2002 existe un rechazo creciente a la externalización por parte del personal tanto civil como militar. El informe indica que los temores que suscita la externalización son expresados espontáneamente por numerosos entrevistados cuando se les pregunta sobre la evolución de sus condiciones y medios de trabajo o sobre sus perspectivas de carrera profesional. La percepción del problema de la supresión de empleos va acompañada de la visión del desarrollo de la externalización como un riesgo de pérdida de experiencia acumulada y una amenaza para el desarrollo de las carreras profesionales.

Por todo esto la «directive du 26 mai 2003» establece que las operaciones de externalización deben ser estudiadas y consensuadas con los agentes sociales, realizando un esfuerzo de información, transparencia y formación con el fin de asegurar la aceptación y el éxito de los proyectos.

#### 2. Las características de los contratos:

Una de las apuestas de la externalización está en la capacidad de evolución al cabo del tiempo. La duración de los contratos debe permitir a los empresarios realizar las inversiones necesarias y lograr su amortización. Por otra parte la Administración debe tener la posibilidad de corregir y adoptar

---

<sup>18</sup> Capdevielle, Jacques, Chelly, Luc: *La présence des civils dans les armées: travailler ensemble?.* Documents du Centre d'études en sciences sociales de la défense n° 50, julio 2002.

contratos que o bien fueron mal negociados o bien las circunstancias que rodean el objeto del contrato han variado sustancialmente. Es por tanto conveniente definir disposiciones contractuales precisas que permitan contemplar posibles modificaciones de las necesidades de los ejércitos o las evoluciones tecnológicas. Por ejemplo: revisión periódica de las necesidades de horas de vuelo de formación de pilotos.

La externalización supone en mayor o menor medida una cierta pérdida en el poder de dirección de la actividad, así lo contempla el informe «Processus et bilan de l'externalisation dans l'Armée britannique; quels enseignements pour la France?». <sup>19</sup>

La contratación trae consigo pérdida de flexibilidad; dar órdenes a un soldado es diferente de pedir a una empresa que realice una actividad según los términos de un contrato. Ejemplo de ello es el abandono de la externalización del transporte colectivo de personal de l'Armée de l'Air a consecuencia de la falta de respuesta adecuada de los prestatarios ante determinadas demandas puntuales que evidencian falta de flexibilidad. Con el fin de limitar la pérdida de flexibilidad, el contrato ha de contemplar, de la forma más exhaustiva posible, las diferentes posibilidades que pueden sobrevenir, lo que por otra parte agrava la complejidad de los contratos y los costes de negociación.

Además, los compromisos plurianuales de los contratos introducen un elemento de rigidez en la elaboración de los presupuestos, ya que en caso de restricciones presupuestarias no podrán ser revisadas a la baja y serán otras partidas las que se verán afectadas.

### 3. La importancia de la experiencia y del control ejercido:

El organismo experto del Ministerio en la evaluación de proyectos y contratos de externalización es el CRIA. Los Estados Mayores de los Ejércitos y la Délégation Générale pour l'Armement están también implicados en los proyectos que les conciernen. El Observatoire Économique de la Défense y el Conseil Économique de la Défense realizan estudios y proporcionan orientaciones y líneas de actuación.

Se observa pues cierta dispersión de estructuras encargadas de definir y poner en marcha la política de externalización; sería conveniente proceder a su racionalización agrupando personas y organismos en el seno de una estructura única, por ejemplo en el organismo experto. Esta evolución mejoraría la coherencia del conjunto de la acción del Ministerio y acrecentaría su eficacia.

El desarrollo de la externalización implica necesariamente el desarrollo en paralelo de la experiencia adquirida en los ámbitos jurídico-financieros y de evaluación de riesgo. Estas competencias no se encuentran actualmente suficientemente desarrolladas; es pues necesario realizar un esfuerzo en formación.

---

<sup>19</sup> Sami Makki, M., Centre d'études en sciences sociales de la défense, octubre 2004.

Conviene resaltar la importancia de ejercer un estricto control a lo largo de todo el desarrollo de la actividad externalizada, para ello resulta imprescindible disponer de los medios y herramientas adecuadas. El control debe permitir evaluar la calidad de las prestaciones a partir de los objetivos e indicadores fijados. Se debe asegurar el flujo de información entre los usuarios de servicio y el órgano de control, registrar tanto los incumplimientos como las desviaciones eventuales sobre prestaciones contratadas y en su caso aplicar las correspondientes penalizaciones. Es preciso pues reforzar la experiencia interna con una adecuada estructuración de las entidades con competencia en materia de externalización. Es preferible la adquisición progresiva de experiencia en proyectos relativamente simples y de amplitud limitada.

#### 4. La incidencia de la fiscalidad:

La normativa fiscal puede constituir un freno al desarrollo de la externalización. Cuando la Administración realiza tareas por sus propios medios paga el IVA<sup>20</sup> de los materiales y equipos necesarios para la producción de la actividad, es decir de los productos intermedios, pero los gastos de personal no están sujetos al impuesto. Por el contrario, cuando se recurre a la externalización se debe pagar el IVA correspondiente al trabajo realizado por los empleados de la empresa adjudicataria. La aplicación del IVA falsea los cálculos tendentes a evaluar el interés económico de una externalización, el coste suplementario que supone el IVA es más importante en tanto en cuanto la actividad se caracterice por una gran demanda de mano de obra. Esta reducción mecánica de los ahorros generados elevará el umbral de rentabilidad de una operación y puede conducir a descartar ciertos proyectos.

Sería necesario prever la posibilidad del reembolso al Ministerio de la Defensa de ese pago suplementario del IVA con el fin de permitir un cálculo más exacto del coste de la externalización y favorecer su desarrollo.

Del análisis realizado se concluye que la externalización es una apuesta de gran importancia realizada por el Ministerio de Defensa y que alcanza a un número creciente de actividades, no simplemente a las de carácter auxiliar o accesorio, por lo que se confía en que podrá constituir un factor de mejora de la gestión.

Las ventajas que se esperan de este modo de gestión pueden resumirse en: ahorros presupuestarios gracias al suministro de servicios más adaptados a las necesidades de los ejércitos, a un control más riguroso de la gestión, incluso un reparto de capacidades con terceros; optimización del ciclo presupuestario repartiendo el financiamiento de inversiones con la realización simultánea (lo cual no sería posible en el modelo clásico); un mayor control de las inversiones obligando a los poderes públicos a definir y analizar las actividades que se desea externalizar, permitiendo una transferencia de riesgos al operador privado; beneficiarse de unas mayores y mejores prestaciones cuya remuneración está fundada al menos en parte en la consecución de objetivos.

---

<sup>20</sup> Impuesto sobre el Valor Añadido.

Es conveniente conservar las capacidades ligadas a las actividades estrictamente de defensa, en especial en la proyección de fuerzas en operaciones exteriores, lo cual limita necesariamente el campo de funciones susceptibles de ser externalizadas.

Las incertidumbres y dificultades asociadas a este modo de gestión no deben ser ignoradas. La evaluación de los ahorros obtenidos se aprecia difícil; el ejemplo francés y británico muestra que generalmente son inferiores a los esperados. Es difícil estimar los ahorros que podrán ser obtenidos en los proyectos actualmente en vigor. La externalización plantea así mismo cuestiones de pérdida de competencias en el seno de los Ejércitos, así como de reversibilidad y de conservación del «savoir-faire» en previsión de una posible marcha atrás, lo cual se antoja complejo e imposible en determinados casos. Conviene pues asegurar la transferibilidad de actividades externalizadas por disposiciones contractuales adecuadas.

Las perspectivas ofrecidas por la externalización son reales, con el fin de concretarlos plenamente, es importante reforzar la capacidad de contar con expertos en materia jurídica y financiera. Se debe tener en cuenta en la formalización de contratos, generalmente de larga duración, las posibles evoluciones en las necesidades del Ministerio.

Se valoran especialmente las áreas de formación, inmobiliaria o sostenimiento como las más propicias para la aplicación, desarrollo y expansión de la externalización en el ámbito de la defensa.

Los antecedentes, la situación de partida, las causas y motivaciones para externalizar, los primeros pasos y la evolución inicial, guardan grandes correspondencias y similitudes con el caso español; por este motivo puede resultar de gran utilidad estudiar y analizar la evolución del empleo de la externalización en las FAS francesas, sus éxitos, sus fracasos y los informes realizados, para aprender y aplicar su experiencia en los proyectos futuros que desarrolle España.

### **4.3. ALEMANIA**

La caída del muro de Berlín, el final de la guerra fría y la nueva situación geoestratégica mundial han provocado que el Gobierno alemán se encuentre inmerso desde finales de los años noventa en un amplio proceso de redefinición de su política de defensa, que va desde las nuevas amenazas, estrategias, alianzas, fuerzas y medios hasta la misma Constitución. Esta nueva situación ha llevado a afrontar la reforma de sus Fuerzas Armadas (FAS), con el fin de cumplir con los nuevos retos y exigencias planteados, principalmente el abandono de la postura tradicional de no participación en conflictos fuera sus fronteras.

La reforma de la Bundeswehr<sup>21</sup> tiene como elementos principales:

---

<sup>21</sup> Fuerzas Armadas de Alemania.

- Reducción del número de efectivos a 280.000.
- Alcanzar el objetivo de proporcionar a la Fuerza de Acción Rápida Europea 60.000 soldados para operaciones de hasta un año de duración.
- Combinar las Fuerzas Principales de Defensa y las Fuerzas de Reacción en Crisis para obtener una fuerza proyectable de unos ciento cincuenta mil hombres, asignando el resto de fuerzas a la organización militar básica y manteniendo el servicio militar obligatorio.
- Modernizar el equipamiento dando prioridad en primer lugar a las capacidades de movilidad y despliegue estratégico y en segundo lugar a las comunicaciones.

El nuevo modelo requiere una menor dispersión territorial y que el personal militar esté dedicado exclusivamente a labores militares, acompañado de una reducción de personal fomentado con reconversiones y jubilaciones anticipadas. Entre las medidas adoptadas para lograr estos objetivos figuran: reorganizaciones internas, medidas de ahorro y el recurso a la externalización para confiar actividades no estratégicas al sector privado.

Si bien en Alemania persiste el modelo mixto de fuerzas armadas formado por personal profesional y personal que presta el servicio militar obligatorio,<sup>22</sup> la fuerte incidencia de la objeción de conciencia está obligando a recurrir al sector privado para cubrir las carencias de personal. Esto, junto al objetivo de impulsar la industria nacional y la creciente participación del Ejército alemán en operaciones en el exterior de su territorio, son las principales razones para acudir a la externalización en búsqueda de soluciones a las nuevas necesidades surgidas.

Para identificar las actividades externalizables, dirigir y organizar el recurso al sector privado, el Gobierno creó en el año 2000 una sociedad participada al 100 % por el Ministerio de Defensa: la «Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb» (GEBB),<sup>23</sup> la cual cuenta en su consejo de administración con una mayoría de antiguos responsables gubernamentales. Su misión principal es auxiliar al Ministerio Federal de Defensa a identificar las soluciones más económicas, para ello cuenta con una serie de tareas fundamentales:

1. Analizar los procedimientos de desarrollo, adquisición y funcionamiento en el seno de la Bundeswehr.
2. Realizar propuestas para optimizar la organización militar.
3. Analizar las reducciones de costes potenciales.
4. Encargarse de las funciones operativas integradas en la cooperación con la industria.
5. Poner en marcha el desarrollo de los proyectos piloto.

Las operaciones de externalización adoptadas han sido conducidas en asociación con la industria bajo la forma de sociedades de explotación, agencias o *joint ventures*.

---

<sup>22</sup> Obligatorio para los hombres, mayores de dieciocho años, con una duración de nueve meses.

<sup>23</sup> Sociedad para el desarrollo, la adquisición y el funcionamiento.

El 15 de diciembre de 1999 el Ministro de Defensa y 300 industriales alemanes (Alcatel, Alstom, BMW, Bombardier, Panavia, Thomson CSF, Anderser Consulting, CISCO, Deutsche Post, Deutsche Telecom, Lufthansa, Dell, Ericsson, Opel, Volkswagen, etcétera) firmaron el acuerdo marco titulado «Innovación, investigación y rentabilidad en el seno de la Bundeswehr»; así mismo hay que destacar los acuerdos de mayo de 2000, denominados «Declaración de Berlín», con la industria y la pequeña y mediana empresa, que establecían encuentros con un título muy significativo: «Ejército y economía: una asociación estratégica para la puesta en marcha de un Estado moderno». Entre los firmantes del acuerdo se encuentran las grandes firmas alemanas, pero también empresas de tamaño medio. El texto y otros que le han seguido deben ser considerados como una declaración de intenciones. El acuerdo presenta a la vez las motivaciones de ambas partes y algunas disposiciones concretas. En la exposición de motivos se establece que la asociación de la industria alemana con el Ministerio de Defensa permitirá a ésta mantener su competitividad, sus capacidades y sus empleos: «La industria alemana posee capacidades tecnológicas y de gestión empresarial reconocidas en todo el mundo. Es importante preservarlas en un periodo de reestructuración europeo y de globalización de la economía, aportando a su vez un sostén a la capacidad operativa de la Bundeswehr». El acuerdo preveía, entre otras orientaciones, externalizar las tareas que no constituyesen misiones claves de las FAS y que pudieran ser realizadas de forma más económica por el sector privado. Se trataba de reducir los gastos de funcionamiento y de personal en beneficio de las inversiones; el acuerdo resaltaba la necesidad de modernizar los equipamientos de defensa y preservar las competencias y competitividad de la industria alemana, en este sentido la externalización se consideró una herramienta de política industrial.

Se fijó una lista inicial de 14 proyectos piloto que de manera genérica, pueden resumirse en cuatro familias de servicios:

- Puesta en marcha de redes de información y telecomunicaciones para las cadenas administrativas (centros de cálculo, gestión de aprovisionamientos, flujos de transporte) y de mando (mejora de las comunicaciones a muy larga distancia); armonización de los sistemas de información.
- Mejora en las capacidades de transporte y distribución. Gestión de los aprovisionamientos, del inventario y de la distribución de munición, equipos de combate, piezas de recambio y consumibles para el mantenimiento de las condiciones operativas (proceso completo externalizado, desde producción y aprovisionamiento hasta almacenaje).
- Instrucción militar técnica (teórica y práctica), formación en tecnologías de la información, desarrollo de medios de formación e instrucción (simuladores: avión Eurofighter, helicóptero NH 90). Creación de un centro específico de formación que permita cualificar personal como técnico de las FAS y que posibilite posteriormente su reconversión, si es el caso, en el sector privado. Gestión del campo de maniobras de Colbitz-Letzlinger Heide que centralice la instrucción en el uso de todos los materiales de la Bundeswehr (instrucción impartida por los proveedores).



- Apoyo logístico y mantenimiento (escuela de aplicación de la Luftwaffe, radar de la fragata F124, flotilla de submarinos, gestión de la flota de vehículos ligeros y pesados de la Región Militar II). Así mismo la Administración desea descargarse de la gestión de los inmuebles y terrenos en la medida que éstos no estén ligados directamente al apoyo operativo.

El 14 de junio de 2000 los ministros federales de Finanzas y Defensa firmaron un acuerdo marco, que hizo posible que el Ministerio de Defensa conservase en su presupuesto el producto de los ahorros resultantes de las reformas estructurales y de la mejora en la eficiencia y la cooperación con la industria. Además le permitía utilizar el 80 % de los ingresos generados por la venta o alquiler de las propiedades, para los propósitos de la Bundeswehr, así como los recursos resultantes de los alquileres (*leasing*) y la externalización, para sus propios propósitos, en lugar de devolverlos al Ministerio de Finanzas.

A semejanza del acuerdo firmado con la industria, fue firmada con seis bancos alemanes una declaración de intenciones sobre la gestión de los bienes inmuebles. Los bancos tienen un papel asesor y de ingeniería financiera en la constitución de filiales especializadas de la GEBB.

El Ejército alemán tiene previsto poner en el mercado, en el plazo de quince años, activos inmobiliarios por importe aproximado de ocho mil ochocientos millones de euros. Los firmantes de la declaración estiman que estos bienes inmobiliarios podrían ser absorbidos por el mercado en un importe aproximado de cuatrocientos cuarenta millones de euros anuales.

El hecho de cumplir mejor con las necesidades de la defensa es un motivo de gran importancia que no debe ser minimizado, la lógica de la externalización se traduce también en la voluntad explícita de favorecer la situación económica de las empresas alemanas de servicios y de la industria.

La GEBB ha tenido la competencia para crear la interfaz con las empresas encargadas de prestar los servicios, siempre tomando parte en su capital social (adquiriendo parte). Se han concretado proyectos ambiciosos como la externalización de la red de telecomunicaciones fijas y móviles de la Bundeswehr comprometiendo un tercio de los recursos destinados a externalización. La fórmula empleada consiste en una *joint venture* público-privada participada por el Estado federal, vía GEBB. Las inversiones necesarias para cubrir las necesidades de los Ejércitos serán efectuadas por esta sociedad que por otra parte facturará sus prestaciones, estando prevista la posibilidad de que pueda prestar sus servicios a otros clientes, ya sean públicos o privados.

Otros proyectos destacados son:

La gestión del parque automovilístico fue confiada a la sociedad Bw Fuhrparkservice GmbH (BwFPS), creada en junio de 2002, de la cual la GEBB poseía el 75 %. Desde 2006 esta sociedad gestiona el servicio en Bosnia y en Sarajevo, está previsto extender la prestación a vehículos mixtos (parcialmente militarizados).

En agosto de 2002 la sociedad LH Bundeswehr Bekeidungsgesellschaft GmbH (LHBw), participada en un 25 % por la GEBB, se ha hecho cargo de cumplir el ciclo de abastecimiento de vestuario.

En cuanto a proyectos realizados en materia de mantenimiento de equipamientos y equipos militares: para el Ejército de Tierra la sociedad HIL, participada en un 49 % por el Estado, está encargada desde 2005 del mantenimiento y reparación de los vehículos blindados y de combate (cinco mil aproximadamente). Se le asignó un objetivo de disponibilidad del 70 % en el marco de un contrato de ocho años de duración. En el ámbito aeronáutico, la Luftwaffe ha desarrollado un modelo cooperativo con la industria alemana a la que en conjunto confía el mantenimiento de aeronaves, salvo el mantenimiento del primer escalón.

En diciembre de 2004 el Ministerio celebró un contrato para la formación en simulador de las tripulaciones de «NH 90», con el consorcio Flight Training Services GmbH integrado para las empresas Thales, Eurocopter, Rheinmetall y CAE. El consorcio está encargado de fabricar, instalar, explotar y mantener cuatro simuladores, operativos desde agosto de 2008. La remuneración es calculada en función del número de horas de formación anuales con un presupuesto aproximado de cuarenta millones de euros para catorce años.

Destaca especialmente el contrato de modernización y externalización de sistemas de información denominado «Herkules Projekt», firmado en diciembre de 2006 después de largas y laboriosas negociaciones, por un plazo de diez años, que pretende obtener un nuevo modelo de servicios que cubra 300.000 teléfonos, 140.000 ordenadores, 7000 servidores y modernice los sistemas informáticos no militares de la Bundeswehr. Un primer intento con el consorcio ISIC21 (EADS, CSC, Ploentzke y Mobilcom) fracasó; el acuerdo llegó con el consorcio BWI Informationstechnik GmbH, en el que el 51 % se reparte entre las empresas IBM y Siemens (IBM 50,1 %, Siemens 49,9 %) y del que la GEBB posee el 49 % restante, por un importe de 7100 millones de euros, importe sensiblemente superior al inicialmente presupuestado (6650 millones de euros).

Con relación a los 14 proyectos piloto considerados en 1999 se puede decir que los resultados obtenidos son inferiores a los inicialmente previstos. La evolución y el desarrollo de la externalización no han estado exentos de dificultades. El primer proyecto piloto relativo al programa de abastecimiento de alimentación fracasó. Se trataba de la explotación de 13 cocinas de tropa por un periodo de diez años, experiencia que en caso de ser positiva se extendería a las 330 cocinas existentes; finalmente la empresa renunció al contrato. La gestión de vehículos comerciales fracasó por la falta inicial de tesorería. Incluso el muy trabajado proyecto Herkules presentó en sus inicios dificultades provocadas por el sobredimensionamiento de un proyecto que aglutinaba otros proyectos muy variados, ya grandes de por sí, que hicieron dudar de su viabilidad. Las críticas provinieron del personal auditor del Ministerio de Defensa, del Tribunal Federal de Cuentas y de algunos diputados.

Con el fin de cuantificar, analizar y comparar los costes de los proyectos de externalización, la Bundeswehr ha adquirido un modelo de contabilidad

analítica que le permitirá realizar su evaluación en base a las herramientas estándar de la gestión de proyectos con posibilidad de realizar: análisis globales de carácter operacional y funcional de la prestación, análisis de producción/resultados, control de calidad del servicio, aseguramiento del cumplimiento de normas y plazos, así como las utilidades propias de la contabilidad analítica: comparación de costes, amortizaciones, obtención de punto muerto, valores residuales de capital invertido, costes de personal (directos e indirectos), coste de materias primas y aprovisionamientos o coste de servicios indirectos (legales, mantenimiento, etcétera).

El Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof) cuestionó la eficacia y el funcionamiento de la GEBB, lo que llevó a promover su reforma mediante la creación de una nueva división, «Modernización», en mayo de 2007, además de imponer que sus misiones evolucionen hacia un papel de asesoramiento abandonando el de holding de sociedades participadas.

Al margen de estas dificultades puntuales, el Ministerio de Defensa pretende proseguir y avanzar en la ampliación de su política de externalización en las áreas de gestión de personal, formación en conducción de vehículos tanto de ruedas como de cadenas, en tareas de sostenimiento de bases aéreas, y comunicaciones vía satélite (SATCOM BW2).

#### **4.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

En los Estados Unidos de América (EUA) la industria, el comercio y los gastos dedicados a defensa son de una dimensión muy superior a la del resto de los países del mundo y por supuesto a la del grupo de países estudiados; esto junto a que los EUA consideran la externalización como un fin en sí misma, en lugar de un medio de gestión para el logro de ciertos objetivos, limita la aplicación de los resultados del análisis y estudio de sus experiencias externalizadoras.

Más que la suspensión del servicio militar obligatorio en 1973 tras la guerra de Vietnam, fue el final de la guerra fría el que llevó a que a principios de los años noventa se iniciara un amplio proceso de reorganización interna y cierre de instalaciones denominado BRAC (Base Realignment and Closure), complementado en el año 2001 por la EFI (Efficient Facilities Initiative). Previamente se venían aplicando las directrices de la Circular A76 de la Office of Management and Budget (OMB).

Desde 1955 la reglamentación de las actividades económicas del Estado ha tratado de evitar que éstas estén en competencia con las actividades privadas. Con este propósito, y el de conseguir reducciones en los gastos de unos presupuestos cada vez más restrictivos, la OMB redactó en 1966 la Circular A76 «Performance of commercial activities», la cual busca la identificación de las actividades susceptibles de traspaso al sector privado y establece un sistema comparativo de costes Administración-sector privado.<sup>24</sup> Todo descansa en el concepto de «manager competition», una especie de concurso que consis-

---

<sup>24</sup> En el ANEXO X se incluyen los servicios susceptibles de externalización según la Circular A76.

te en comparar todas las posibilidades del mercado con el fin de determinar los métodos de tratamiento (gestión de bienes y servicios) más racionales y menos onerosos. Las modalidades de su aplicación están recogidas como anexo en una guía práctica (*Handbook*). Tanto la Circular como la guía han sido revisadas y actualizadas en varias ocasiones (1976, 1983, 1992, 1996, 1999, 2003 ó 2006).

El espíritu de la A76 sólo pretende lograr una metodología rigurosa con fines comparativos de costes, con exclusión de cualquier otra razón, especialmente de privatización o externalización. Esta aproximación va en el sentido del deseo original del Congreso de llenar los vacíos jurídicos y legales que dejaban demasiada libertad al Department of Defense (DoD) en la subcontratación o externalización, para encuadrarlo en una reglamentación que limitase su margen de actuación.

El balance de la aplicación de la Circular A76 se presenta más bien limitado, su puesta en marcha y el desarrollo ha encontrado numerosos frenos. La Administración americana ha mostrado reiteradamente su voluntad de apoyarse en una utilización más activa de la A76, con el fin de disminuir el gasto del Estado («lean government») y adaptarse a unas restricciones presupuestarias cada vez más estrictas. A la vez debe hacer frente a: unas actividades operativas y de mantenimiento en aumento, la necesidad de mantener un avance tecnológico a través del mantenimiento de la capacidad de investigación y desarrollo, o el financiamiento de los numerosos programas en curso que han conducido a que el DoD no haya parado en los últimos años de buscar medios que faciliten ahorros en sus métodos de trabajo y en sus modos organizativos. En la línea marcada por la Nacional Partnership for Reinventing Government, la externalización se ha convertido para el DoD, especialmente en el marco de la DRI (Defense Reform Initiative), en una estrategia para conseguir estos objetivos y la Circular A76 en la herramienta que le permitirá poner en práctica esta política.

La Circular distingue entre dos conceptos básicos:

- *Competition*: decisión de someter una actividad interna a un proceso encaminado a comparar su modo de realización con el sector privado (similar a la realización de un *benchmarking*).
- *Outsourcing*: decisión encaminada a adquirir productos o servicios de proveedores exteriores [sea del sector privado, Government-Owned Contractor-Operated (GOCO), sea del sector público, acuerdos FISSA (Federal Interservices Support Agreements)].

Es una distinción similar a la británica que diferencia el *market testing* del *outsourcing*. El primero se limita a realizar una comparación numérica público-privada, encaminada a poner de manifiesto las eventuales carencias de la organización en la realización de cierta tarea. La segunda consiste en una contratación externa (pública o privada) de la tarea considerada.

El objetivo primordial de la A76 es aumentar la productividad y la eficacia de los Ministerios, después, eventualmente, conservar internamente las tareas o externalizar algunas de ellas, según el resultado de la *competition*

(en la realidad los estudios A76 son realizados con la finalidad de determinar si la tarea es o no externalizada).

Para las actividades de naturaleza comercial la Circular A76 contempla dos posibilidades:

- «Direct conversion»: externalización sin comparación, es decir, sin aplicación del procedimiento de competición público-privado (casos tasados: actividades que implican a menos de 11 civiles o trabajos reservados a determinados colectivos).
- «Cost comparison»: según los resultados resultará una externalización o bien el mantenimiento interno de las competencias.

Hay que señalar que en teoría las tareas externalizadas pueden volver a ser recabadas por la Administración (concepto de reversibilidad). De esta forma, en junio de 2000, de un total de 286 estudios A76, ocho estaban referidos a actividades que originalmente eran realizadas por el sector privado, de estos ocho, tres permanecieron en el sector privado y cinco retornaron al sector público.

Las etapas principales de la puesta en marcha de una operación de comparación de costes son:

- 1º Clasificar la actividad a considerar: identificarla como «comercial activity» (actividad externalizable) o como «inherently governmental function». (Actividad no externalizable). Antes del comienzo de toda operación, se constituye un grupo de trabajo multidisciplinar formado por expertos en las áreas competentes (análisis de costes, ingeniería, mantenimiento, asesoría jurídica, etcétera). Por otra parte el inicio debe estar precedido de una comunicación oficial al personal afectado, a los sindicatos, y al Congreso, además de ser objeto de publicación en el Commerce Business Daily (CBD).
- 2º Definir las necesidades reales en términos de *outputs* ('producción'), de tipos y de carga de trabajo por medio del Performance Work Statement (PWS). Esta tarea requiere una gran recopilación de datos: consulta de indicadores, entrevistas con el personal, documentos de procedimientos o protocolos existentes o la determinación de datos necesarios no disponibles. La consolidación de todos los datos permite al grupo evaluador realizar un análisis de la tarea, considerando entre otros: el perímetro o límites de actividad, los niveles de producción, el análisis del valor y los costes o la determinación de la carga de trabajo y su reparto. Este análisis constituirá el pliego de cargas técnicas de la consulta organizada por el oficial de contratación; correlativamente es puesto en marcha un plan de aseguramiento de la calidad (QASP Process) para uso interno.
- 3º Definir el Most Effective Organization (MEO): se trata de definir una oferta interna «in-house cost estimate» que trate de dar respuesta a la necesidad planteada. Este análisis permite el cambio de las estructuras internas de la organización y la introducción de nuevos procedimientos.
- 4º Con el fin de realizar la evaluación: solicitar los costes comerciales y realizar las aproximaciones al PWS. Es competencia del oficial de

contratación, el trabajo consiste primeramente en validar los planes de mantenimiento y de aseguramiento de la calidad que servirán de base a la consulta que se regirá por las reglas FAR (Federal Acquisition Regulations) y DFAR (Defense Federal Acquisition Regulations). Esta consulta que se basa en el PWS puede adoptar dos formas [Invitation for bids ('invitación para presentar oferta') y Request for Proposals ('solicitud de propuesta')] <sup>25</sup> que llevan a dos caminos diferentes para las etapas sucesivas.

5º Comparar los costes de tratamiento del sector comercial y del sector estatal.

6º La elección se efectúa a la vista de la diferencia de coste observada: In-house, Interservice Agreement (ISSA) o contratación. Para que el ISSA o la contratación externa sea adoptada, debe resultar una diferencia de costes superior al 10 % o superior a 10 M\$ <sup>26</sup>. Los competidores pueden recurrir la decisión.

La duración total de un estudio A76 no debe sobrepasar los veinticuatro meses para las externalizaciones de una función simple y de cuarenta y ocho meses para las externalizaciones que afectan a funciones de naturaleza más compleja.

En la Ley de presupuestos para 2001 el DoD preveía una aplicación entre 1997 y 2005 de 203.625 análisis, la realidad es que entre 1997 y 1999 solamente fueron realizados 10.660 análisis. Dos son las dificultades principales encontradas para la puesta en marcha de estudios A76: el gran número de estudios inicialmente previstos y la complejidad del análisis de las funciones consideradas, lo que provocó que los estudios superasen los límites de duración fijados y fuesen abandonados; se ha comprobado que la duración media de un estudio es de treinta meses. Asimismo en 1998 y 1999 el balance de aplicación de la A76 fue deficitario en el sentido de que el coste de la aplicación de sus procedimientos fue superior a los ahorros generados.

En junio de 2000, el DoD había realizado un total de 286 estudios A76 sobre los cinco últimos años:

- 38 en competición público-privado (cost comparison); 40 % ganadas por el sector privado (tendencia al aumento).
- 48 en externalización directa (direct conversion).

El DoD estima que estos 286 estudios reportaron un ahorro de 290 M\$ para el ejercicio 1999; además, para la aplicación al periodo 1997-2005, estimó que los ahorros generados podrían alcanzar los once mil seiscientos ochenta y cinco millones de dólares anuales, para posteriormente estabilizarse en torno a los tres mil quinientos millones de dólares anuales.

---

<sup>25</sup> Cada proveedor realiza una oferta en base al PWS. Las ofertas son comparadas en un cuadro. Se elige la oferta que ofrece el mejor compromiso de: producción, riesgo, precio y resultados pasados.

<sup>26</sup> Millones de dólares.

La Government Accountability Office (GAO) no discute que los estudios A76 permitan generar ahorros, simplemente considera que las previsiones son excesivamente optimistas, como posteriormente se ha comprobado. Sí coincide en la opinión de que la mayor fuente de ahorro, ya sea mediante externalización o manteniendo internamente la función, está en la reducción de personal.

La A76 cuenta con unas limitaciones intrínsecas, entre otras: definiciones inconsistentes, laboriosidad de su aplicación, posibilidades de existencia de excepciones o niveles de ahorro discutibles. Destaca la incertidumbre existente en torno a la definición de las actividades que pueden ser externalizadas. La actividad intrínsecamente estatal está referida principalmente a las actividades de interés público, sin embargo cabe una cierta flexibilidad de interpretación por parte del Gobierno. Por otra parte la A76 permite exceptuar de externalización funciones de «naturaleza comercial» por diferentes razones: defensa nacional o seguridad nacional, tareas relativas a la salud, núcleos duros de trabajo en ciertas actividades de funcionarios.

Por otra parte la GAO elaboró un informe en marzo de 2000 en el que afirmaba que tras el estudio de los contratos de externalización de servicios en el ámbito del DoD se observaba lo siguiente:

- El 77 % de los contratos se basaban en costes gubernamentales inadecuados.
- El 60 % de las competiciones público-privado no se realizaron de forma satisfactoria.
- El 67 % de las evaluaciones y controles de los contratos se consideran insuficientes.
- En el 25 % de los contratos no se efectuaba un control de costes correcto.

La industria tiene numerosas quejas de los procesos A76, estima que solamente el 18 % de los procesos iniciados por el DoD tiene posibilidades de éxito, este porcentaje tan bajo lleva a que las empresas no preparen con excesivo interés y esfuerzo los procesos. Las críticas afectan principalmente:

- Al plazo establecido por la Administración para fijar su MEO y discutir sus proposiciones de costes.
- El modo de cálculo del coste-hora, que según la industria no refleja la realidad.
- La globalización de los gastos generales y administrativos que no tiene en cuenta la naturaleza real de los costes indirectos.
- La imputación de gastos generales administrativos en el tratamiento de las ofertas industriales.
- La participación, hasta septiembre de 2000, en el seno de la misma estructura de análisis y evaluación, de personal gubernamental cuyos puestos de trabajo se podrían ver afectados por la externalización.
- El margen arbitrario del 10 % o 10 M\$ que decide la conversión público-privada de la función considerada.

En cuanto a las limitaciones internas: reticencias del personal, de los sindicatos y tendencia de las dependencias administrativas a minimizar las oportunidades de externalización.

Existen numerosas reticencias ante las jubilaciones ligadas a los procesos A76. La GAO hizo un estudio en el que figuraba que la mitad de los empleados permanecía en actividades gubernamentales, mientras que la otra mitad podía recibir indemnizaciones de hasta 25.000 \$ por abandonar voluntariamente el DoD. El personal de mayor edad prefería permanecer en activo hasta alcanzar la jubilación.

La American Federation of Government Employees (AFGE) acusa a las empresas de subestimar los costes de las prestaciones propuestas y una vez asegurado un contrato plurianual aumentar sus precios.

El argumento de la puesta en entredicho de la eficacia de las operaciones militares, y por tanto de la seguridad nacional, es utilizado por los sindicatos para tratar de impedir la externalización. Así, en el proceso de externalización del mantenimiento de municiones en media docena de depósitos logísticos de la Armada se emplearon como argumentos: el aumento de los riesgos de accidente según la teoría de que los obreros del Estado están sometidos a un entrenamiento y una formación más rigurosa que los del sector privado, el riesgo de huelga, la ausencia del sentimiento del honor de servir a los intereses nacionales y la suplantación de los criterios de lealtad y experiencia por los criterios de coste y productividad.

Ante los temores expuestos, las dependencias administrativas tienden a minimizar la lista de puestos externalizables.

El *Handbook* de la A76 describe toda una gama de opciones a considerar por parte de los Departamentos ministeriales para sus esfuerzos de reforma: fusión, reestructuración, *reengineering*, privatización, *joint ventures* con el sector privado y abandono de servicios. El DoD ha refundido todos estos métodos bajo el vocablo «strategic sourcing». El strategic sourcing incluye ciertas etapas de la A76, una de las posibles conclusiones de un estudio strategic sourcing es que una función sea candidata a un proceso A76. El DoD considera esta técnica coherente con los objetivos de la A76, pero se distingue por no limitarse exclusivamente a técnicas de comparación de costes; el objetivo principal es la mejora de los resultados antes que la reducción de costes. El strategic sourcing es una herramienta que permite a los Departamentos evitar la engorrosa burocracia reglamentaria de la A76, ofreciendo medios para conseguir los objetivos de externalización y reestructuración. Hace hincapié en los esfuerzos de reengineering interno especialmente para los puestos de naturaleza administrativa.

Para intentar perfeccionar la Circular, la GAO promovió la formación de un grupo de trabajo formado por expertos que examinase su funcionamiento y aplicación, procurando adoptar medidas que permitiesen su racionalización y simplificación [los pro-externalización fueron mayoría (empresas y miembros de la «nueva Administración») frente a solamente dos representantes de los sindicatos]. La OMB recogió los resultados de los trabajos y con el fin de salvar las limitaciones de la Circular y perfeccionar el modelo, en 1998, estableció el FAIR Act (Federal Activities Inventory Reform), con el que se pretendió dar más transparencia al proceso de identificación de puestos externalizables. Se



inscribió en el razonamiento de publicar anualmente la lista de actividades susceptibles de ser externalizadas con el objetivo de favorecer el acceso de las empresas a nuevos mercados de servicios y proporcionar nuevas herramientas a las sociedades para recurrir las decisiones de la Administración. Según este texto, las Agencias y Departamentos federales deben presentar ante la OMB, antes del 30 de junio de cada año, la lista de tareas que no pertenecen a la esfera administrativa y son susceptibles de externalización. El principal límite es que su carácter vinculante está muy limitado al único hecho de exigir a cada Administración la lista anual de funciones realizadas internamente que son susceptibles de externalización, no exige resultados, dejando un margen muy amplio para la apreciación por parte de la Administración del carácter de actividad administrativa de las diversas funciones. La industria y en particular las empresas de servicios critican el FAIR Act por su falta de eficacia, siendo numerosas las reclamaciones planteadas contra la declaración de funciones exentas de externalización.

Es importante destacar que las actividades de gestión y mantenimiento de los «Depósitos Logísticos» no están cubiertas por la A76. Las normas de externalización para los depósitos son mucho más flexibles, siempre y cuando el límite de actividad externalizada no sobrepase el 50 % de la carga de trabajo de la actividad y que ésta supere los tres millones de dólares durante la vida del contrato (generalmente cinco años); la competición público-privado es obligatoria. Señalar que una de las diferencias principales entre estas competiciones y las regidas por la A76 es la naturaleza de las tareas externalizadas. En los depósitos se necesitan a menudo capacidades especializadas que reducen el número de empresas capaces de participar en la competición. La normativa reguladora prohíbe la externalización de actividades pertenecientes a su «core activity». El Pentágono, en los esfuerzos de externalización de los depósitos, ha criticado la ligereza defendida por el Congreso en torno a la definición del perímetro o límite de externalización (se ha definido como «core logistics capability»: la capacidad que incluye tanto personal, como equipamiento e instalaciones para asegurar una respuesta a tiempo a una contingencia de movilización nacional o cualquier otro requisito de emergencia).

Las expectativas generadas por el proceso fueron excesivas, pues aunque el número de asociaciones público-privadas en las que participaba el DoD aumentó de 19 a 93 entre los años 1998 y 2003, éstas solamente representaron el 2 % de los 19.000 M\$ empleados en el mantenimiento de depósitos logísticos.

Respecto a las lecciones aprendidas destaca:<sup>27</sup>

- Se prevé que los ahorros derivados del cierre de instalaciones no superarán los costes estimados en los seis primeros años.
- La privatización de los depósitos logísticos puede empeorar los resultados debido a la situación de sobrecapacidad de mantenimiento y las ineficiencias del sistema.

---

<sup>27</sup> Según Juan Antonio del Castillo Masete en: Mosquera Silvén, Fernando y otros (2007): *La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado.*

- La privatización no alcanzará los ahorros previstos del 20 %, puesto que la mayor parte deberían venir de la libre concurrencia de ofertas en lugar de la privatización en sí.
- La mayor parte de las competiciones público-privado han sido ganadas por el sector público, concurriendo por término medio tan sólo dos licitadores.
- Los planes para privatizar instalaciones cuestan más que cerrar y transferir la carga de trabajo a otros depósitos infrautilizados.

El DoD ha dado señales de su voluntad de racionalizar sus gastos usando la externalización mediante el empleo de las herramientas Circular A76 y el FAIR Act. La realidad es que ha procedido a una reducción de personal e instalaciones llevando al extremo la externalización y convirtiéndola en privatización, según la conveniencia de cada momento, con unos criterios de selección de actividades exclusivas del Estado muy volubles.

La Fuerza Aérea fue el Ejército precursor de la aplicación de la A76 y la que más ha externalizado. Se aprecian diferentes intensidades en el empleo de la externalización en cada Ejército.

A pesar de la predisposición a externalizar, la industria americana, especialmente las empresas de servicios, han criticado la ineficacia de la reglamentación y acusan a la Administración de reservarse en exclusiva numerosas funciones que podrían ser externalizadas.

La OMB también ha criticado los resultados y los modos de empleo de las técnicas externalizadoras por considerarlos poco rigurosos y excesivamente optimistas.

Los EUA cuentan con una gran experiencia en operaciones realizadas fuera de sus fronteras. Las soluciones adoptadas en determinados cometidos asignados en este ámbito, que son del todo válidas para el Gobierno americano, rozan la ilegalidad por el empleo en conflictos armados de personal con un estatus que puede ser calificado como semejante al de los mercenarios. No obstante el empleo masivo de empresas privadas en este tipo de operaciones han hecho surgir nuevas problemáticas que son tratadas en el epígrafe 4.4.1. «Operaciones exteriores. La guerra de Irak».

#### **4.4.1. Operaciones exteriores. La guerra de Irak**

La externalización en acciones operativas es una técnica antiquísima y particularmente notable en Irak, donde el primer gran imperio, el asirio, empleó como guerreros a los antepasados de los actuales kurdos. Su técnica fue copiada por romanos, británicos, franceses y otros gobiernos. Los británicos conquistaron Irak durante la Primera Guerra Mundial con tropas indias y contrataron a gurkas del Nepal para controlar las provincias remotas de su imperio.

El Pentágono tiene una vasta experiencia en externalización, esencialmente en el ámbito del sostenimiento y la logística. Este dominio ha sido

fuertemente impulsado por la Circular A76 en vigor desde 1966 y después por el Federal Activities Inventory Reform Act (FAIR act) de 1998.

El empleo de la externalización en operaciones exteriores no es un fenómeno nuevo. Los antecedentes próximos más relevantes los podemos encontrar en Afganistán, Panamá o, de forma algo más remota, en el transporte de tropas que la compañía Dyn Corp realizaba hacia Corea y el apoyo logístico realizado durante la guerra de Vietnam, con unos tres mil empleados.

Esta experiencia externalizadora se traduce en el papel de gran importancia que desempeñan los contratistas civiles en las operaciones exteriores. En la guerra de los Balcanes la gestión de las bases fue confiada de entrada a la sociedad Kellogg Brown Root (KBR), la cual fue autorizada a desplegar equipos de seguridad para asegurar la guardia de las bases en construcción, así como la protección de personalidades; posteriormente sirvió comidas y agua, gestionó los servicios de lavandería y correo suministrando además equipamiento a casi veinte mil soldados. Si bien este modo de gestión no planteó apenas dificultades en esta zona de operaciones, no ha sido lo mismo en Irak donde unos cuarenta y cinco mil civiles pertenecientes a cuatrocientas cincuenta empresas apoyan a una fuerza de ciento cuarenta mil soldados; el personal civil dedicado a labores de seguridad ronda los veinte mil, lo que supone más del doble de la fuerza expedicionaria británica. La gran mayoría de los contratistas se encargan del sostenimiento de la fuerza en el funcionamiento esencial de las bases (alimentación, mantenimiento, construcción y limpieza) o bien del transporte. Sin embargo misiones de seguridad de alto nivel han sido igualmente confiadas a empresas privadas, como por ejemplo Blackwater Security Consulting, encargada de asegurar la protección de la Administración provisional, de instalaciones petrolíferas, de oleoductos o de tramos de rutas e itinerarios. La formación de las fuerzas de seguridad iraquíes, así como el interrogatorio de prisioneros de guerra son actividades típicamente militares que también han sido contratadas con empresas privadas. Enfrentados a una afluencia imprevista de prisioneros y detenidos, las unidades especializadas en interrogatorios se han visto rápidamente desbordadas y una parte de esta tarea ha sido confiada a contratistas externos.

Este recurso masivo a personal civil plantea numerosos problemas, algunos de ellos totalmente inéditos hasta este conflicto de Irak. En una situación en la que la seguridad del país está totalmente degradada, los contratistas, tanto americanos como de otras nacionalidades, sufren cuantiosas bajas, particularmente entre los conductores de vehículos de transporte, los cuales están especialmente expuestos al riesgo. Los mismos empresarios que desarrollan su actividad en otras áreas de apoyo a la fuerza, se han visto obligados a contratar los servicios de seguridad privada para proteger a sus empleados. Se ha calculado que estos gastos absorben casi un cuarto de los fondos destinados a la reconstrucción del país. Debido a los peligros que se corren, los salarios del personal contratado se han elevado considerablemente. Las empresas de seguridad contratan a la inmensa mayoría de su personal entre antiguos militares que abandonan el servicio activo para aceptar ofertas de empleo mucho mejor remuneradas; las fuerzas especiales se han visto especialmente afectadas. Se ha tratado de paliar la

situación incrementando apreciablemente las primas por años de servicio de los suboficiales más antiguos, con el fin de estimular su permanencia en el Ejército. Cabe pues cuestionar la racionalidad económica de esta externalización que ha conducido por una parte a una competición entre ofertas salariales de compañías privadas y del Ejército, más aún cuando el conflicto se está extendiendo en el tiempo más de lo previsto inicialmente, y por otra parte está provocando una reducción de las capacidades de los Ejércitos gubernamentales motivado por la baja de personal altamente especializado y entrenado, para los cuales la inversión pública realizada en su formación no ha sido amortizada. Más grave aún ha resultado la coordinación entre Fuerzas Armadas gubernamentales y empresas, la cual es muy difícil y ha generado numerosos incidentes, entre los que merecen ser destacados: el ocurrido el 4 de abril de 2004 con la Brigada española Plus Ultra cuando ocho paramilitares de la empresa Blackwater Security Consulting, durante los combates que tuvieron lugar durante varias horas en la base de Al Andalus en Najaf, usaron de forma indiscriminada sus armas desde un edificio cercano, haciendo caso omiso de ordenes de la máxima autoridad del acuartelamiento el coronel Alberto Asarta; los interrogatorios y torturas a presos iraquíes en la prisión de Abu Ghraib; el asedio de las milicias Shiies en la ciudad santa de Najaf o el de mayo de 2005 cuando una unidad de Marines retuvo durante varios días a empleados de la empresa Zapata sospechosos de haberles disparado.

La sombra de la corrupción planea sobre la actuación de forma autónoma de empleados de estas compañías en zonas de conflicto, se han dado algunos casos de participación de sus miembros en redes de extorsión, narcotráfico o prostitución. Las fuerzas de seguridad privadas no se encuentran bajo un control militar o civil oficial y operan en esencia fuera de cualquier jurisdicción legal, sólo son responsables ante quienes los han contratado. El vacío legal en el que operan estas empresas alcanza a la intención internacional de prohibir la utilización de mercenarios en conflictos armados. El artículo 47 del protocolo adicional de la Convención de Ginebra niega el derecho a ser considerado combatiente, y por tanto a estar amparado por el Derecho Internacional Humanitario, a los mercenarios. Dicho artículo define a los mercenarios como: «aquellas personas reclutadas para un conflicto armado por un país distinto del suyo y motivado por la ganancia personal», lo que supone que no podrían ser perseguidos por crímenes de guerra cometidos en el transcurso del combate y sí juzgados por la legislación nacional vigente en el país en conflicto. En el caso iraquí, la Autoridad Provisional de la Coalición considera que el personal de seguridad privado contratado no está sujeto a la legislación iraquí.

Las compañías de seguridad que operan en la zona han adquirido un fuerte carácter paramilitar, destaca Halliburton la cual fue dirigida años atrás por el Vicepresidente Dick Cheney, la relación entre ambos se remonta a la época en que siendo Secretario de Defensa con el presidente George Bush (padre) le asignó un contrato de consultoría por importe de nueve millones de dólares, tras abandonar el Gobierno, se convirtió en su presidente y principal accionista, de vuelta al Ejecutivo, a la compañía se le han adjudicado contratos, algunos de ellos en el campo de la seguridad, por importe de dos

mil quinientos millones de dólares. Entre las empresas paramilitares destacan por su rápido crecimiento y desarrollo: Dyn Corp, con unos ingresos anuales superiores a los dos mil millones de dólares, Blackwater Security Consulting, creada en 1998 con unos ingresos anuales superiores a los mil millones de dólares, Military Professional Resources Inc. (MPRI) que cuenta con una plantilla de unos diez mil antiguos soldados de alta cualificación, Vinnell Corporation (integrada en el grupo Northrop-Grumman), Aviation Development Corporation, o Global Risks. Como compañías privadas que son, los criterios de rentabilidad pasan por la formación previa, la disponibilidad y el coste; así se dan situaciones como la de la compañía Erinys la cual emplea a antiguos miembros de las fuerzas de seguridad sudafricanas de dudosa reputación. Los salarios pueden oscilar desde los 500 dólares diarios ofrecidos a gurkas y fiyianos por labores de escolta o de vigilancia en aeropuertos, hasta los 2000 dólares diarios ofrecidos a suboficiales del cuerpo de Marines o ex miembros del Special Air Service (SAS) británico.

Para conseguir contratos y aumentar sus ingresos, las compañías se apoyan en los contactos de sus empleados clave. Muchas de estas compañías están dirigidas o cuentan en su consejo de administración con ex altos funcionarios que continúan su carrera en la empresa privada y con generales retirados, incluso tienen como personal directivo a oficiales que hasta hace escaso tiempo eran compañeros en el Ejército de quienes hoy les contratan. El ejemplo más conocido es el de MPRI, cuyo director ejecutivo Carl E. Vuono fue jefe del Estado Mayor, estuvo al frente de las tropas en la invasión de Panamá y en la guerra del Golfo Pérsico. Al general Vuono le acompañan el general Harry E. Soyster, portavoz de la compañía y ex director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa, el general Crosbie E. Saint, ex comandante en jefe de la fuerza americana en Europa, y el general Ron Griffith, todos ellos en situación de retiro. Otras técnicas utilizadas son las de donación de fondos a campañas políticas o la de contratación de familiares de congresistas.

El empleo de compañías privadas en operaciones exteriores ha llevado a una situación de dependencia de la que son conscientes tanto el Pentágono como las empresas, en este estado de cosas se realizan manifestaciones del tipo:

- «Estamos tan implicados en el proceso que es difícil dejarnos fuera» (Paul Lombardi, administrador delegado de Dyn Corp).
- «Aunque siempre nos apoyamos en compañías privadas, la manera en que ahora dependemos de ellas es sin precedentes.[...] Bien o mal que sea, es la realidad con que tenemos que enfrentarnos. [...] Ya no tenemos esa capacidad orgánica, así que tenemos que ir al frente recurriendo a sociedades externas. [...] La situación puede ser peligrosa, la responsabilidad del comandante en jefe de la operación aumenta al tener que preocuparse de sus soldados y además de asegurar la protección de los trabajadores privados» (Paula Rebar, analista del Pentágono en asuntos de gestión).
- «Podemos tener en veinticuatro horas a 20 personas cualificadas en la frontera de Serbia, el Ejército no puede hacer esto, pero las empresas sí» (Harry E. Soyster, portavoz de MPRI).

La reducción del Ejército norteamericano ha ido acompañado de la expansión de estas compañías que han ido ocupando el terreno abandonado a un ritmo muy acelerado, de modo que como declaraba Hill Buzenberg, jefe del Centro para la Integridad Pública: «Mientras que los miles de millones de dólares empleados y la complejidad de los contratos relacionados con la guerra no han hecho más que crecer, la falta de supervisión ha aumentado», este razonamiento ha sido reconocido y compartido por el *Comptroller General* de la General Accounting Office del Gobierno de los EUA David M. Walker.

#### **4.5. REINO UNIDO**

En la búsqueda de la eficacia y la reducción del gasto público en general, el Reino Unido (RU) inició una política de externalización de tareas en el año 1979 que posteriormente haría extensiva al Ministry of Defence (MoD). En base a estos nuevos criterios se estableció que las únicas actividades que se realizarían con medios propios serían aquellas que claramente fuesen más económicas o se demostrase que resultaban esenciales por razones operativas. En 1983 atendiendo a estos criterios el MoD estableció una nueva política de contratación competitiva que incluía la posibilidad de contratación externa de servicios cuya realización resultaba más económica por el sector privado sin perjudicar la capacidad operativa. Hasta 1991 el MoD ya había celebrado contratos con empresas privadas en las áreas de: *catering*, lavandería, seguridad, mantenimiento, ingeniería, abastecimiento e instrucción en simulación de guerra electrónica.

El RU es uno de los principales impulsores de la externalización en el ámbito de las fuerzas armadas (FAS) y de la privatización de empresas del sector de defensa. A mediados de los años ochenta emprendió el proceso de privatización de la industria nacional del sector, lo que afectó a empresas como British Aircraft Corporation, Royal Ordnance, Rolls Royce o Royal Dockyards.

Los primeros pasos se dieron bajo el soporte de las Public-Private Partnerships (PPP). Constituyen acuerdos tipificados de colaboración entre el sector público y el sector privado, los cuales, contribuyen con sus capacidades a un proyecto común con diferentes niveles de participación y responsabilidad. A partir del año 1992 las colaboraciones público-privadas experimentaron un gran desarrollo con la aparición de la noción de Private Finance Initiative (PFI), no sólo en el ámbito de la defensa, sino principalmente en la financiación de importantes infraestructuras públicas.

La PFI consiste en cargar al sector privado el financiamiento, la construcción y la explotación de equipamiento de servicio público, transfiriendo al operador privado no sólo el ciclo de inversiones, sino también los riesgos asociados. A cambio, los contratos concedidos por los poderes públicos cubren un largo periodo de tiempo (de diez a treinta, incluso, treinta y cinco años) con el fin de permitir al operador amortizar su inversión. Según los datos del informe realizado por el Tesoro británico (HM Treasury) en diciembre de 2004 «Signed PFI Deals» ('Acuerdos PFI Celebrados'), el principal usuario de la PFI es el Ministerio de Transportes, con más del 50 % del montante de las inversiones (autovías y metro de Londres, especialmente), seguido del Minis-

terio de Sanidad con el 11 % (establecimientos hospitalarios), mientras que el MoD representa el 10 %.

El Ministerio de Defensa firmó su primer contrato de PFI en 1996, el cual trataba sobre vehículos de gama comercial (contrato «White Fleet»). La utilización de las PFI se desarrolló rápidamente en ámbitos muy variados, desde el inmobiliario a los equipamientos. De este modo el MoD dispone hoy de una amplia experiencia, además de ser país pionero en la materia, lo que le ha convertido en un ejemplo estudiado por países como Francia y España.

Conviene recordar que el RU suspendió el servicio militar obligatorio en el año 1963, si bien el recurso a la PFI no se remonta a esa época, sin duda la ya veterana profesionalización del ejército británico ha favorecido el desarrollo de la externalización por la necesidad de centrar al personal militar exclusivamente en sus actividades específicas.

Entre los ejemplos de colaboraciones celebradas en diversos ámbitos se pueden destacar que hasta mayo de 2006 el MoD había puesto en marcha 55 actuaciones encuadradas en el marco de las PFI, con un montante total de casi cinco mil quinientos millones de libras. Los diversos contratos se han concretado en cuatro áreas principalmente: logística y sostenimiento, inmobiliaria, formación y equipamientos:

- En logística además del «White Fleet», se puede destacar el contrato de «Tri-Service White Fleet» firmado en 2001 y que se refiere a vehículos utilizados para fines administrativos y de sostenimiento, similar al contrato «C Vehicles», firmado en 2005 para vehículos específicos del Arma de Ingenieros. El aprovisionamiento de agua y el tratamiento de aguas residuales en enclaves pertenecientes al MoD fueron el objeto de la PFI «Aquatrine». El contrato HAYES (Records Storage and Management), firmado en 2003, regula el sistema de archivo del MoD, incluyendo el depósito, control de almacén, distribución y en su caso destrucción de documentación.
- El área inmobiliaria constituye igualmente un ámbito privilegiado de las PFI que abarca el diseño, la construcción, la renovación y la gestión de infraestructuras. Se han celebrado numerosos contratos para proporcionar alojamiento al personal y sus familias, así como de inmuebles para uso oficial: el contrato «Colchester Garrison» en 2004 para la rehabilitación de un cuartel, incluyendo los comedores de mandos militares, talleres, depósitos y almacenes. Otros contratos han recaído en las Academias Militares («Joint Services Command and Staff College» y «Army Foundation College»). Uno de los programas más emblemáticos en este área es el llamado «Main Building Redevelopment» firmado en el año 2000 con una duración de treinta años. El contrato, confiado a un consorcio denominado MODUS, tiene por objeto la modernización y la gestión de la sede del Ministerio de Defensa por un importe de 746 millones de libras. Esta PFI transfiere el conjunto de riesgos de realización y gestión de inmuebles al prestatario, a excepción de los riesgos ligados a la explotación del sistema de información, el cual fue objeto de otra PFI denominada «Defence Fixed Telecommunications System».

- En el ámbito de la formación se celebró en 1997 el contrato «Defence Helicopter Flying School» por el que se externaliza la formación en vuelo y simulador de los pilotos de helicópteros de los tres ejércitos por quince años. El contrato será reemplazado por el contrato «Military Flying Training Service»<sup>28</sup> que debe proporcionar un sistema de entrenamiento completo de vuelo para pilotos, operadores de sistemas de armas y tripulaciones, asegurando todo el ciclo de formación hasta su destino a una unidad operativa. El contrato «Astute Class Training Service» corresponde al suministro de un entorno de formación para tripulaciones y el personal de mantenimiento de los submarinos nucleares de la clase Astute. La gestión de simuladores de aviones «Tornado» y «Hawk» así como del helicóptero «Lynx», también han sido externalizados.
- En el ámbito de los equipamientos militares destaca la PFI denominada «Heavy Equipment Transporter» firmada en 2001, que trata sobre vehículos pesados para transporte de carros de combate en tiempos de paz, pero también ampliable a los teatros de operaciones, con una duración de veinte años. Otro contrato firmado en 2002 permite al Ministerio de Defensa disponer de seis barcos Roll-On/Roll-Off que aseguran el transporte de material, vehículos y tropas, con un montante de 950 millones de libras y con una duración de veinticinco años. El contrato prevé el uso permanente de cuatro de los buques por el MoD mientras que los otros dos permanecen en servicio del operador privado para su uso comercial, siendo susceptibles de puesta a disposición del MoD en espacios de tiempo muy reducidos.

La PFI más importante puesta en marcha hasta ahora por el Ministerio de Defensa es el contrato «Skynet5» por importe de 2500 millones de libras, firmado en octubre de 2003, para el suministro de comunicaciones militares seguras vía satélite, con una duración de quince años. El prestatario seleccionado fue la sociedad Paradigm Secure Communications (filial de EADS Space), que se ha convertido en propietario de las infraestructuras de telecomunicaciones del MoD terrestres y espaciales, debiendo atender todas las necesidades de las FAS británicas y pudiendo comercializar las capacidades excedentes no utilizadas a terceros clientes (OTAN, Portugal, Francia, Alemania, Canadá y Países Bajos por el momento), lo que permite poner en común los medios disponibles y obtener ingresos extraordinarios.

Un proyecto más amplio es el relativo a los aviones de reabastecimiento en vuelo de la Royal Air Force (RAF) denominado «Future Strategic Tanker Aircraft» (FSTA), por un importe aproximado de trece mil millones de libras y cuyo objeto es la puesta a disposición de la RAF durante veintisiete años de 14 aviones MRTT (Multirôle Transport Tanker) que puedan permitir misiones de reabastecimiento en vuelo y de transporte estratégicos. Las negociaciones comenzaron en el 2003 y el consorcio Air Tanker que reúne a EADS, Thales, Rolls Royce, Cobham y VT Group, propuso el modelo Airbus A330-200 como el más adecuado. La entrada en servicio de los aviones se prevé entre 2010 y 2015. La preparación del contrato se estima particularmente larga debido a la gran complejidad del montaje de estos aparatos

---

<sup>28</sup> Millones de euros.



con la configuración demandada. Se prevé hacer dos grupos, el primero con aparatos totalmente configurados en versión militar a disposición permanente del MoD y un segundo grupo con aeronaves preconfiguradas aptos para admitir versión civil y militar y cuya utilización puede ser autorizada a terceros, públicos o privados, generando de esta forma ingresos, manteniendo la posibilidad de ser requerida su disponibilidad en cortos plazos de tiempo en caso de necesidad.

En el empleo de las PFI, la organización y las herramientas utilizadas en el seno del MoD han experimentado evolución. Con el fin de poner en práctica estas colaboraciones fueron instituidas unidades de asesoramiento y asistencia para los proyectos, las PFI Units, rebautizadas enseguida como PPP Units. Por su parte el Tesoro británico dispone de forma intrínseca de estas mismas competencias, de forma simultánea, respecto de la totalidad de las colaboraciones publico-privadas realizadas en todo el ámbito de la Administración. La multiplicación de las PPP Units, muy autónomas, en el seno del MoD provocaron críticas por parte de la National Audit Office. En febrero de 2005, se decidió poner en marcha en el Ministerio un organismo central que registrase las PFI existentes. La Private Finance Unit (PFU) fue encargada de efectuar el seguimiento del conjunto de las PFI del MoD, además se le asignó una función de asistencia y asesoría, emitiendo recomendaciones sobre los diferentes aspectos de los proyectos (conducción, negociación y cláusulas contractuales); vigilando especialmente que el precio no sea el único criterio de elección, que las prestaciones estén bien especificadas y sean susceptibles de medición, así como de la realización de una adecuada gestión de riesgos. Por otra parte proporciona la formación pertinente para asegurar que los equipos encargados de gestionar las PFI dispongan de las capacidades necesarias para la correcta ejecución de sus funciones.

Hasta el verano de 2004 la evaluación de proyectos de PFI descansaba en la constitución de una Public Sector Comparator que reflejaba el coste completo del proyecto de acuerdo con los métodos tradicionales de la Administración; posteriormente se estableció un modelo que representase el coste probable de una PFI a partir de una estimación de las estructuras de costes y funcionamiento de un operador privado estándar. La National Audit Office ha criticado permanentemente este método por considerarlo poco adecuado al estar fundamentado en criterios «pseudocientíficos» poco rigurosos. El Tesoro británico ha recomendado el cambio del procedimiento evaluador apelando a la necesidad de introducir más criterios cualitativos. Por su parte el MoD puso en marcha un modelo específico llamado «Sponsored Reserve» incluido en el cuadro de desarrollo de las colaboraciones.

El Public-Private Partnership, que engloba el recurso a las PFI y a la externalización ha sido objeto de fuertes críticas desde la reforma de la Defence Evaluation and Research Agency (DERA), la cual se escindió en dos entidades distintas: la QinetiQ, empresa pública dedicada a la investigación aplicada y ensayos, y la Defence Science & Technology Laboratory, agencia del MoD dedicada a la investigación en dominios sensibles (externalización de una parte de las actividades de investigación militar).

En ciertos dominios donde los servicios prestados podrían ser externalizados, el MoD ha resuelto dar prioridad a las cuestiones operativas sobre las cuestiones puramente económicas. La Defence Repair Aviation Agency (DARA) interviene en grandes reparaciones de aeronaves y sus capacidades de producción son redundantes con las industriales. Lejos de considerar esta sobrecapacidad como una anomalía, el MoD estima por el contrario, que esto le permite hacer frente a imprevistos futuros. El mantenimiento interno de capacidades concurrentes con las de la empresa civil permite igualmente al MoD conservar su poder de mercado codo con codo con la industria de defensa británica. Estas razones han llevado a mantener la DARA en el seno del Ministerio con la posibilidad de ofrecer sus prestaciones en el mercado comercial.

Después de dieciséis años de experiencia en la gestión de PFI, no se pueden extraer unas enseñanzas generales de su empleo en el MoD ya que, a diferencia de otros Ministerios los ámbitos en los que han sido empleados son muy diversos; sin embargo, sí es posible reconocer unas características distintivas comunes a los proyectos desarrollados:

- El recurso a las PFI permite a las FAS acceder a determinadas capacidades militares sin realizar inversiones previas, así como disponer de prestaciones a precios y plazos fijos. En este sentido un informe publicado por la PFU del MoD en diciembre de 2005 indica que, en conjunto, los resultados de las PFI son positivas. Conforme a las expectativas del Ministerio el 77 % de los proyectos cumplieron los plazos de ejecución establecidos, los presupuestos no fueron sobrepasados, las penalizaciones por incumplimientos han sido escasas y su aplicación ha procurado, en la mayoría de los casos, una mejora en la calidad del servicio prestado.
- Conviene destacar que las operaciones PFI representan importantes cuantías económicas (37.000 M€ para Skynet5 o 19.000 M€ para el FSTA) y constituyen compromisos a muy largo plazo, de quince a treinta y cinco años, lo que introduce una cierta falta de flexibilidad. La amplitud de las PFI se traduce también en los amplios plazos y costes de preparación de los contratos.
- El mencionado informe de la PFU del MoD, de forma más específica, señala dos dificultades manifestadas por las partes participantes en los proyectos: las cláusulas contractuales son frecuentemente difíciles de aplicar, especialmente los mecanismos de pago ligados a la producción, y la rotación, tanto del personal del MoD como de las empresas, puede constituir un freno para el establecimiento de una estrecha relación entre el Estado y los prestatarios. El MoD desea pues mejorar la capitalización de conocimientos de sus equipos de proyecto, con el fin de asegurar el dominio de la conducción a largo plazo de sus contratos.

En cuanto a los ahorros obtenidos por el empleo de las PFI, resulta realmente complicado realizar unas estimaciones precisas, dado que el grado de desarrollo de los contratos no permite disponer de los datos pertinentes. En general, el estudio de las diversas operaciones de externalización muestra que las reducciones en costes son menores que las inicialmente previstas. El MoD estimaba en 1999 que las PFI le proporcionarían unos ahorros comprendidos entre el cinco y el cuarenta por

ciento con respecto al coste interno de la ejecución de las actividades afectadas, pero las evaluaciones realizadas a posteriori mostraron que la horquilla oscilaba solamente entre el cinco y el seis por ciento.

- El empleo de la externalización en operaciones exteriores es una cuestión no resuelta satisfactoriamente por el momento. Es necesaria la existencia de formas contractuales más flexibles que para las prestaciones realizadas en territorio nacional. Los riesgos financieros nacidos de la imposibilidad de especificar la naturaleza y la extensión de los servicios a suministrar son considerados excesivos por parte del MoD.

**5. ANÁLISIS DE UN CASO  
SIGNIFICATIVO: PROYECTO  
PILOTO DE EXTERNALIZACIÓN  
DEL MANTENIMIENTO DE  
HELICÓPTEROS**

# **5. ANÁLISIS DE UN CASO SIGNIFICATIVO: PROYECTO PILOTO DE EXTERNALIZACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE HELICÓPTEROS**

## **5.1. DESARROLLO DEL PROYECTO**

Para poner en práctica lo contemplado como objetivo a lograr en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 y en la Revisión Estratégica de la Defensa, en lo que al apoyo al sostenimiento de los sistemas de armas se refiere, en marzo de 2003 se creó en el seno del Área de Cooperación Industrial de la Subdirección General de Planificación y Programas [Dirección General de Armamento y Material (DGAM)] del Ministerio de Defensa (MINISDEF), la «Oficina de Programa» para la racionalización, a nivel industrial, del mantenimiento de toda la flota de helicópteros de las Fuerzas Armadas (FAS). Para la jefatura de la Oficina se nombró al coronel José Luis Martín, piloto de helicópteros y con amplia experiencia en cuestiones de mantenimiento y abastecimiento, contó con la colaboración del teniente coronel José Luis Domínguez, experto en contratación administrativa y gasto público; así mismo la Oficina contó con el apoyo de la Sociedad Mercantil Estatal de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A. (ISDEFE) en virtud del contrato para «Asistencia técnica a la Secretaría de Estado de Defensa en el proyecto de externalización del sostenimiento de los helicópteros de las FAS y aeronaves de la Armada» celebrado por un importe de 359.929,15 euros (BOE nº 26 de 30 de enero de 2003).

La puesta en marcha de este programa piloto fue una gran apuesta con la que se inició una importante reforma, que afectaba a la estructura de la función de mantenimiento, con el objetivo fundamental de unificar los escenarios industriales de los tres Ejércitos y racionalizar el escenario global, (adquisición, adiestramiento y mantenimiento) incluido el externalizado. Supondría el abandono de un mantenimiento por Ejércitos para pasar a un mantenimiento por familias de sistemas de armas, generando una importante economía de escala, evitando redundancias y eliminando capacidades excedentes, optimizando por lo tanto las actividades logísticas del mantenimiento de los citados sistemas de armas. Entre los objetivos generales del proyecto estaban sentar las bases que permitieran: realizar un enfoque global para redefinir la función de mantenimiento con un criterio de «dirección centralizada y ejecución descentralizada»; establecer las pautas de las fases de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución, de manera que resultase refor-

zada la posibilidad y viabilidad de realización de acciones conjuntas de los tres Ejércitos y las combinadas con otros Ejércitos de países aliados; potenciar la industria nacional de defensa ofreciendo a ésta una imagen de cliente único como MINISDEF y la creación de un organismo con la entidad de gerencia o agencia que centralizase todas las decisiones de gran trascendencia relativas a la adquisición y mantenimiento de armamento y material.

Las funciones asignadas inicialmente a la Oficina de Programa fueron:

- Organización de la Oficina de Programa.
- Definición de un nuevo modelo de sostenimiento.
- Elaboración del «Presupuesto 2004» y del «Programa Anual de Trabajos 2004».
- Promover la constitución de una «Plataforma Industrial» y negociación de un convenio de colaboración regulador de sus actividades y relaciones con el MINISDEF.
- Definición de una herramienta informática para la gestión del sostenimiento.

En el mes de mayo se elevó una propuesta del «nuevo modelo de mantenimiento» al Director General de Armamento y Material, que puede resumirse en:

Fases asociadas al sostenimiento:

1. Planificación: corresponde al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, en coordinación con los Cuarteles Generales de los Ejércitos, determinar las necesidades operativas y consolidarlas, señalar los objetivos específicos, las prioridades operativas y la disponibilidad a alcanzar. A su vez corresponde al Secretario de Estado de Defensa determinar el marco financiero e industrial que da la respuesta a las necesidades y prioridades citadas anteriormente.
2. Programación y Presupuesto: la DGAM es responsable de la ejecución de ambas fases.
3. Ejecución: la ejecución del sostenimiento exige a su vez que se lleven a cabo tres funciones: dirección, desarrollo de los trabajos y seguimiento de los mismos. La dirección es responsabilidad de la DGAM en sus tres actividades de gestión, administración y control. El sostenimiento operativo se desarrollará en las Unidades y Centros Logísticos Orgánicos y será responsabilidad de los Ejércitos. El sostenimiento industrial será desarrollado principalmente por la Industria y será responsabilidad de la DGAM.

De acuerdo con lo establecido en el nuevo proceso de sostenimiento, la Oficina de Programa asumió las nuevas atribuciones en materia de programación, presupuesto y ejecución del sostenimiento. Para ello presentó en el mes de octubre una propuesta de organización que, de forma resumida, comprendía los siguientes bloques de actividades: operaciones industriales y producción, ingeniería y calidad, contratación y gestión administrativa.

En el mes de junio la Oficina procedió a la elaboración del documento «Presupuesto 2004 para la ejecución del sostenimiento de la familia de helicóp-

teros de las FAS», que fue remitido a los Cuarteles Generales de los Ejércitos. Utilizando como base este documento, en el mes de octubre se comunicó a los Ejércitos los importes que éstos deberían asignar al sostenimiento de sus flotas de helicópteros así como las cantidades que para tal fin deberían poner a disposición de la DGAM, antes del 1 de noviembre de 2004.

En el mes de octubre, la Oficina presentó al Director General de Armamento y Material la «Programación del Sostenimiento Industrial del año 2004», desglosada por Ejércitos y por modelos de helicópteros.

Las actuaciones previas y preparatorias del proyecto se iniciaron en junio de 2002, cuando el MINISDEF hizo pública su declaración de intenciones de iniciar el proceso de externalización del mantenimiento del material de las FAS y presentó su modelo en el seminario que se celebró a tal efecto en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, comenzando con la familia de helicópteros, como programa piloto. Entre otros requisitos, el modelo requería la creación de una plataforma que integrara el escenario, existente en ese momento, de la industria de defensa nacional y se invitaba a los representantes de las empresas a que actuaran en consecuencia con la demanda realizada. A tal efecto, durante el año 2003 diferentes empresas relacionadas con el sector aeronáutico se agruparon en diferentes plataformas para dar respuesta a las necesidades del MINISDEF.

La preparación del proceso comenzó con un estudio interno que procedió al análisis de la estructura y forma de ejecución del mantenimiento de aeronaves en las FAS, comprobándose que si bien la estructura en tres escalones es paralela en los tres Ejércitos, el modo de ejecución, así como el tipo de personal dedicado a esta función, era diferente.

Se trató entonces de definir unas actividades esenciales de mantenimiento que debían permanecer en el seno de las FAS y además estimular y motivar al sector privado (industria nacional de defensa) a adquirir unas capacidades mínimas de respuesta a los requerimientos de las FAS. Para ello se llevaron a cabo una serie de actividades encaminadas a determinar las necesidades y las capacidades tanto de los Ejércitos como de la industria nacional para conseguir un sostenimiento operacional e industrial. Ante la necesidad de contar con unos antecedentes que sirvieran de estudio, se tomó como base histórica los datos, previamente consolidados, correspondientes a los años 2001 y 2002 sobre actividades contratadas de revisiones y reparaciones, así como de adquisición de piezas. Así mismo se inventariaron y catalogaron las infraestructuras disponibles, los tipos de personal y su experiencia, equipos, patentes, licencias, capacitaciones técnicas, existencias almacenadas de repuestos, niveles de eficiencia, etcétera.

Una vez cumplidos los objetivos iniciales, se continuó avanzando en otros puntos importantes del nuevo modelo de sostenimiento. Se trabajó en sentar las bases y características particulares de la reforma del modelo de mantenimiento atendiendo los siguientes puntos que posteriormente deberían ser plasmados en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares:

- Establecimiento de un programa anual de trabajos y negociación de tarifas.
- Disponibilidad común y compartida de piezas y repuestos.
- Necesidad de una potente herramienta informática que proporcionase la disponibilidad de unos niveles de información suficiente para la toma de decisiones de forma centralizada (visión, seguimiento y control del programa anual de trabajos).
- Definición de relaciones con empresas: establecimiento de un acuerdo estratégico con la industria mediante la formación de plataforma industrial con expectativas de largo plazo; búsqueda de mayor disponibilidad material, primando la reducción de tiempos en el proceso de mantenimiento; posibilidad de solicitar ofertas a terceros con derecho de tanteo por parte de la plataforma industrial adjudicataria del mantenimiento.
- Definición del papel de las FAS: realización de revisiones y sustituciones de elementos, pero sin efectuar reparaciones.
- Especificación de los requisitos de la prestación en zonas de operaciones: la industria debe ser capaz de disponer de una infraestructura mínima, a fijar, con carácter proyectable a la zona o sus inmediaciones.
- Posibilidad de realización de auditorías técnicas y económicas por personal experto. Se pone de manifiesto la necesidad de capacitar personal de las FAS en las tareas externalizadas.
- Establecimiento de límites a la externalización: definición de actividades críticas no externalizables, establecimiento de porcentajes de subcontratación en actividades no críticas.
- Estudio de la forma jurídica: unión temporal de empresas, sociedad anónima o agrupación de interés económico (AIE).

Finalizado el estudio interno se comenzó la preparación de la fase de negociación previa:

- Condiciones:

- Constitución previa del acuerdo estratégico con la plataforma industrial.
- Visto bueno por parte del MINISDEF de los estatutos reguladores de las relaciones y funcionamiento de la plataforma industrial.

- Proceso contractual:

En principio se planteó el convenio de colaboración como la fórmula más adecuada, en virtud de lo establecido en los artículos 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el 3.1 d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- Plataforma Industrial:

Se trabajó en la preparación de una serie de puntos que pueden resumirse en:

- Análisis de la composición de la plataforma y de la forma jurídica más adecuada para los fines perseguidos: AIE.



- Estudio de la forma de pago de las tareas realizadas, considerando preferible la remuneración conjunta a la AIE y no por empresas individualmente. Revisión anual de tarifas.
  - Previsión de las posibles contingencias por abandono por parte de uno de los integrantes y establecimiento de la posibilidad de sustitución por otro.
  - Establecimiento de la posibilidad de admitir la incorporación de nuevos socios.
  - Se puso de manifiesto la necesidad de realización estudios financieros de las empresas implicadas (solventía económica, técnica y profesional).
  - En cuanto al funcionamiento de la plataforma: se consideró necesario la existencia de un gerente independiente de las empresas con atribuciones como interlocutor único. Las decisiones deberían estar supeditadas a mayorías cualificadas (comité de dirección) en la que la opinión de las empresas pequeñas tuviesen el adecuado peso específico para que no se produjesen mayorías dominantes. Debía existir la posibilidad de realización de auditorías de funcionamiento por parte del MINISDEF. Se estimó como obligatorio la redacción de estatutos (reglamento de régimen interior) y aprobación de éstos por parte del MINISDEF.
  - Respecto a la subcontratación de actividades: determinación de tareas no subcontratables y establecimiento de porcentajes máximos de subcontratación en las tareas calificadas como subcontratables.
  - Contemplar en la fase de negociación la definición de actividades y objetivos.
  - Regular el periodo de transición hasta la entrada en vigor del convenio. Integración de los contratos en vigor en los Ejércitos.
  - En la implantación y seguimiento del convenio: fijar las fases a seguir y los mecanismos para auditar la calidad de la prestación, además de determinar las áreas factibles de mejora: calidad, plazos de entrega, precios, etcétera.
- Análisis de riesgos en tres áreas principales, estudiando los posibles efectos y previendo los oportunos mecanismos de control:

#### 1. Monopolio/oligopolio:

Efectos: ineficacia, calidad de la prestación baja, relaciones asimétricas proveedor-cliente.

Mecanismos para controlar el posible encarecimiento del sostenimiento:

- Ingeniería del cliente (monitorización de precios).
- Remuneración: una parte fija y otra variable (incentivos en función de la disponibilidad de flotas).
- Realización de todas las actividades por parte de la plataforma industrial pero no en exclusiva. Posibilidad de acceso de terceros y derecho de tanteo por parte de la plataforma.
- Mecanismo de revisión de precios.
- Homogenización de tarifas por Ejércitos.

## 2. Pérdida de capacitación del MINISDEF.

Efectos: dependencia absoluta de la industria.

Mecanismos de control:

- Reserva de capacidades nucleares en el MINISDEF.
- Mantenimiento de capacidad técnica mediante formación especializada y la creación de grupos de trabajo mixtos en los que se integrarán el personal del MINISDEF.
- Establecimiento de mecanismos de «supervisión técnica».

## 3. Situaciones de crisis (es el análisis que se aprecia con una solución más difícil y problemática):

Efecto de la dependencia industrial: posibilidad de la disminución de la operatividad.

Mecanismos:

- Establecer funciones a desarrollar en caso de crisis.
- Definición de los límites y enclaves de la zona de apoyo (retaguardia) y de la zona de combate.
- Obtención de compromisos de respuesta en el tiempo.

Para tratar de dar respuesta a los requerimientos manifestados por el MINISDEF, se formaron tres plataformas que serían evaluadas en los aspectos de solvencia técnica, económica y profesional por ISDEFE y el Grupo de Evaluación de Costes de la Dirección General de Asuntos Económicos, con las siguientes apreciaciones:

- En el mes de marzo, cuatro empresas relacionadas con el mantenimiento de helicópteros, European Aeronautic Defence and Space Company-Construcciones Aeronáuticas S.A. [EADS-CASA (Eurocopter España)], Industria de Turbopropulsores S.A. (ITP), Amper Programas de Electrónica y Comunicaciones S.A. (AMPER) e Indra Sistemas S.A. (INDRA), presentaron al Director General de Armamento y Material un proyecto de Plataforma Industrial para el sostenimiento integral de los helicópteros de las FAS. La propuesta industrial se presentó el 30 de mayo de 2003, con dos meses de retraso respecto de la fecha propuesta por la Oficina de Programa, debido a la adquisición de la empresa Aeronáutica Industrial S.A. (AISA) por Eurocopter España y la reorganización de EADS-CASA.

La propuesta recibida estuvo condicionada por la situación particular de la empresa EADS-CASA, por ello no fue una propuesta cerrada, pues quedó pendiente de matizar ciertos puntos que debían ser comentados por la nueva Presidencia de EADS-CASA al resto de los integrantes de la plataforma, los cuales era necesario que fuesen aprobados por las Presidencias/Direcciones de las otras tres empresas constituyentes. Por otro lado, la citada propuesta no presentó una solución global a la racionalización del sostenimiento de helicópteros de las FAS. No asumía la

totalidad de las premisas de la solicitud hecha por la Oficina de Programa, particularmente en lo relativo al despliegue de la capacidad contratada en caso de crisis, a la integración del personal de las FAS en equipos de trabajo mixtos que permitiesen mantener la capacidad técnica, a la disponibilidad en propiedad de repuestos y rotables; no establecía garantías ni objetivos de disponibilidad, de tiempos de recuperación de material o de eficiencia en el desarrollo de las tareas, no reflejaba ningún compromiso de reducción de precios por incremento de volúmenes de contratación o aplicación de curvas de aprendizaje.

- La segunda de las plataformas consideradas estaba formada por un grupo de 14 empresas (Aerlyper, Auxitron, Etel88, Europavia, Expal, Gamesa, GMV, Grupo Tecnobit, Helicsa, Helisureste, Iberisa, Page Ibérica, Wiresa, Yanar), hicieron su presentación a la DGAM en el mes de mayo. En dicha presentación se expuso la voluntad para la constitución de una AIE que bajo el nombre de INTEGRAND complementase la capacidad de la plataforma descrita anteriormente (EADS-CASA/ITF/INDRA/AMPER), por tanto no presentaba la solución global requerida.

Con el fin de conocer sus capacidades, la Oficina de Programa estableció con la plataforma INTEGRAND un calendario de visitas a las distintas empresas integrantes, de las que se sacaron las siguientes conclusiones:

- Como grupo de empresas, tanto en aquel momento, como a medio plazo, no era capaz de aportar una solución global al sostenimiento de helicópteros de las FAS.
- No se observaron predisposiciones para hacer inversiones.
- Esta unión de empresas era previsiblemente inestable debido al carácter competidor entre muchas de ellas y al poco interés mostrado por alguna de ellas.
- La capacidad de alguna de las empresas, aunque limitada, podría ser de utilidad actuando como subcontratista o mediante acuerdos de colaboración con otras plataformas.

Finalmente, la plataforma INTEGRAND no presentó una propuesta industrial formal.

- La tercera de las plataformas surgió en el mes de junio de 2003, cuando la empresa noruega ASTEC Helicopter Services presentó a la DGAM su proyecto de externalización del sostenimiento de helicópteros; posteriormente, presentó su propuesta industrial, de la que cabe destacar los siguientes puntos:

- Se mostraba dispuesta a participar en el proyecto de racionalización mediante el establecimiento de una nueva compañía en España, la compra de una compañía existente o actuando como subcontratista de una empresa española, cumpliendo los plazos marcados.
- Proponía asumir a corto plazo (de tres a seis meses) las actividades de sostenimiento solicitadas por las FAS sobre la totalidad de las flotas de helicópteros, a excepción del «SH-60 Lamps» y del «EC-120 Colibrí» que serían asumidos a largo plazo (de uno a dos años).
- En relación con la disponibilidad del material, garantizaba tiempos de recuperación para cada tipo de trabajo.

- Aportaba soluciones y garantizaba el despliegue de la capacidad contratada en caso de crisis.
- Proponía la integración de personal de las FAS en equipos mixtos.
- Asumía la propiedad de repuestos y rotables.
- Ofrecía descuentos por volumen de trabajo y por curva de aprendizaje.

Fue considerada por los expertos como la opción más completa y adecuada para lograr el objetivo de externalizar en las mejores condiciones el mantenimiento de los helicópteros de las FAS.

La Oficina de Programa, a lo largo del año 2003 llevó a cabo una serie de reuniones con los representantes de las diferentes plataformas industriales, siendo las acciones más significativas:

- Solicitud de una «Propuesta Industrial», basada en el documento que a tal efecto elaboró la Oficina de Programa y análisis de las propuestas industriales.
- Determinación de las capacidades de mantenimiento de las plataformas, elaborando un calendario de visitas a las diferentes empresas.

En el mes de octubre de 2003, la Oficina presentó al Director General de Armamento y Material el documento «Análisis de Alternativas de la Plataforma Industrial». Las posibles alternativas contempladas fueron:

- Plataforma nacional que excluya a alguna de las empresas propuestas.
- Contratista principal.
- Más de una plataforma nacional.
- Plataforma industrial internacional.

La política del Ministerio de Defensa era apoyar a la industria nacional por ello la opción de ASTEC fue descartada. Estudiadas las alternativas restantes, se extrajo la conclusión que la solución pasaba por la constitución de una plataforma, a nivel nacional, formada por las empresas EADS-CASA, ITP, AMPER e INDRA, que debería cubrir una serie de carencias que presentaba, relacionadas con sus capacidades técnica y logística. Por ello, la Oficina de Programa propuso al Director General de Armamento y Material la convocatoria de los Presidentes/Directores Generales de las citadas empresas con el fin de obtener entre ellos un acuerdo que permitiese llevar a cabo el objetivo de racionalización del sostenimiento de helicópteros de las FAS. El acuerdo se produjo a finales del año 2003.

La Oficina de Programa elaboró un borrador de Convenio de Colaboración con la Plataforma Industrial<sup>1</sup> que fue revisado por diferentes áreas de la DGAM (Área Económica, Intervención Delegada, Asesoría Jurídica y la Subdirección General de Inspección y Servicios Técnicos) así como el Grupo de Evaluación de Costes de la Dirección General de Asuntos Económicos.

Durante el último trimestre del año 2003, se llevó a cabo la selección de una herramienta informática para la gestión del sostenimiento, a nivel

---

<sup>1</sup> ANEXO XI.

industrial, de los helicópteros de las FAS. Las premisas empleadas para la selección fueron:

- Necesidad inmediata de una solución para la informatización de la gestión del sostenimiento de los helicópteros, de carácter temporal, que no debía interferir en el funcionamiento de las herramientas utilizadas en ese momento por los Cuarteles Generales y con capacidad de desarrollo y crecimiento.
- La herramienta debería prestar servicio a los siguientes usuarios: DGAM, Cuarteles Generales, Oficina de Programa, Equipo de seguimiento, Plataforma industrial y aquellos otros a los que durante el desarrollo del programa surgiera la necesidad de proporcionar información. Además debería ser capaz de gestionar y controlar las áreas de: configuración, activos, trabajos, materiales, compras, presupuestos y aquellas otras que durante el desarrollo del programa surgiera la necesidad de atender.

La Oficina evaluó 21 sistemas de acuerdo con las premisas planteadas, llegando a la conclusión de que solamente tres de ellas eran aptas para dar una solución adecuada, siendo válida cualquiera de las tres.

En enero de 2004 se constituyó la plataforma industrial bajo la forma de AIE, con un administrador único provisional que, por no ser independiente de la plataforma, no se consideró como «muy válido» para las pretensiones del MINISDEF.

Tras las elecciones del mes de marzo de 2004 se produjo un cambio de Gobierno, que supuso el lógico y natural relevo en todos los puestos directivos del MINISDEF que habían promovido el desarrollo del proyecto, lo cual en definitiva provocó su ralentización y posterior finalización de forma diferente a la prevista inicialmente.

El texto definitivo del convenio fue tramitado para su aprobación, pero la Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa informó que, según su criterio, no era de aplicación en la forma prevista por la Oficina. A iniciativa del Director General de Asuntos Económicos se celebró una reunión a la que acudieron: el Director General de Armamento y Material, el Asesor Jurídico General, el Interventor General de la Defensa, el Subdirector General de Contratación, el Presidente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y el Jefe de la Oficina del Programa. En esta reunión se concluyó que no procedía la firma del convenio de colaboración con la AIE constituida al efecto en los términos establecidos, sino que procedería la tramitación de un contrato mixto con plena sujeción al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su consideración como contrato administrativo.

## **5.2. ESTUDIO DE TARIFAS**

Uno de los principales trabajos indicativos de la procedencia de la realización de un proceso de externalización es la comprobación de la existencia de ventajas económicas. La reducción de costes es uno de los principales argumentos esgrimidos a favor de la externalización.

En el caso del proyecto piloto para la externalización del mantenimiento de helicópteros, se intenta corroborar que en el paso de un sistema de adquisiciones de los servicios de mantenimiento de forma descentralizada por parte de tres clientes distintos (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire) a un sistema de adquisición centralizada por parte de un «cliente único» que engloba a los tres Ejércitos, se cumplen los principios de la teoría económica que prevén para estos casos la aparición de economías de escala y curvas de aprendizaje, que redundan en una reducción de costes. Para ello, se trata de comprobar si esta acción centralizadora tiene reflejo en las tarifas establecidas para la prestación del servicio tras la celebración del acuerdo.

Como ya se ha expuesto, el proyecto no se materializó finalmente en un contrato. A lo único que se llegó en el aspecto de tarifas, fue a la regulación de un acuerdo marco transitorio para el ejercicio 2004. Es el resultado de este acuerdo marco, como antesala de lo que pudo ser el contrato único de mantenimiento, el que se analiza.

La primera de las dificultades encontradas para la realización de este trabajo es la falta de fiabilidad en los datos de partida, la cual viene motivada por las siguientes causas:

- Ausencia de datos históricos para determinados trabajos.
- Carencia de una contabilidad de costes unificada para los tres Ejércitos.
- Cada Ejército tiene su propia forma de presentación de los datos así como su propia aplicación informática para la gestión.
- Diferencias en los criterios de imputación de costes según empresas.
- Reticencias por parte de las empresas para acordar la lista de tareas susceptibles de tarificación fija a precio cerrado.

Siendo consciente de que el esfuerzo y los medios empleados en la obtención y homogeneización de los datos no deben ser desproporcionados en relación con el potencial beneficio obtenido en el conjunto del proceso externalizador, se dieron por buenos los siguientes:

1º/ El Grupo de Evaluación de Costes (GEC) estableció la siguiente descomposición de tarifas:

		Subtotal	Total	TOTAL
Gastos de personal directo (producción)	30%	55%		
Gastos de personal indirecto (producción)	25%			
Gastos de funcionamiento (producción)	13%			
Amortizaciones (producción)	9%			
Gastos totales (producción)			77%	
Gastos de estructura	13%			
Total gastos corrientes				90%
Retribución activo fijo	5%			
Retribución activo circulante	5%			
Total retribución del activo				10%
TOTAL				100%

Las nuevas tarifas estimadas por el GEC derivadas del nuevo modelo de contratación:

- Supondrían un ahorro del 20 %, respecto de los trabajos realizados en las instalaciones de la empresa, considerando las reducciones en tramos:
  - Gastos de personal indirecto (producción) del 25 % al 15 %.
  - Gastos de funcionamiento (producción) y gastos de estructura (en conjunto) del 26 % al 19 %.
  - Retribución de activo circulante del 5 % al 2 %.
- Una reducción del 35 % para los trabajos realizados en las instalaciones propias de las Fuerzas Armadas (FAS), según los siguientes tramos:
  - Gastos de personal indirecto (producción) del 25 % al 15 %.
  - Gastos de funcionamiento (producción) y gastos de estructura (en conjunto) del 26 % al 18 %.
  - Amortizaciones de producción del 9 % al 0 %.
  - Retribución del activo fijo del 5 % al 0 %.
  - Retribución de activo circulante del 5 % al 2 %.
- Una reducción del 10 % asociada al concepto curvas de aprendizaje según se repitan más o menos las tareas.
- Ahorros en repuestos:
  - Estándar: 30 %
  - Específicos: 10 %

El GEC era consciente que las empresas no iban a aceptar la totalidad de las reducciones en precios, por lo que resumió y consideró como irrenunciable la obtención de una reducción del 10 % en los precios de tareas industriales (con la congelación de tarifas para los dos años siguientes) y una reducción del 10 % en la adquisición de repuestos.

2º/ Las empresas ECESA, ITP, AMPER e INDRA presentaron sus tarifas desglosadas en el formato NODECOS (según la norma GEC), a estos formatos añadieron numerosas matizaciones. Además ECESA e ITP propusieron una alternativa en la que AMPER e INDRA figuraban como subcontratistas para la realización de los trabajos ya contratados para el ejercicio 2004. En el estudio de esta propuesta por parte del GEC se apreciaron unos sobrecostes de 1,250 M€ en trabajos industriales y de 3,835 M€ en repuestos.

Hay que destacar que las propuestas fueron presentadas de manera individual y no como entidad única derivada de la asociación de interés económico en la que se constituyó la Plataforma Industrial.

ECESA argumentó que con su propuesta las FAS, como cliente único, obtendrían una reducción de entre un 6 % y un 8 %, respecto a las condiciones existentes considerando a los Ejércitos individualmente.

AMPER estimó la reducción de tarifas en un 7 %.

TTP reclamó que con las tarifas individualizadas ya perdía dinero en el caso de la Armada. No realizó propuesta conjunta, manteniendo los precios individualizados.

INDRA no realizó propuesta conjunta, manteniendo los precios individualizados.

Con estas ofertas se trabajó durante el año 2004; al finalizar el ejercicio económico se comprobó, por parte de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), que en conjunto, la aplicación del acuerdo marco había supuesto un ahorro global para las FAS estimado en el 4,25 %, muy por debajo de las previsiones iniciales, tanto del GEC como de las empresas; por tanto las estimaciones de ahorro pueden ser calificadas como de excesivamente optimistas, tal y como ya había sucedido en casos similares ocurridos en los países estudiados en el trabajo; en ese sentido se pronunciaron sus más altos organismos fiscalizadores (Government Accountability Office de Estados Unidos de América, la National Audit Office de Reino Unido, la Bundesrechnungshof<sup>2</sup> de Alemania y la Cour des Comptes de Francia). En todo caso se puso de manifiesto la existencia de diferentes precios para mismos trabajos según la relación empresa-cliente, por lo que se evidenció la necesidad de efectuar una armonización y unificación de tarifas. Destaca la importancia de contar con información sobre la obsolescencia del material, así como de datos históricos relativos a tarifas y frecuencia de tareas. Se pone de manifiesto la fortaleza en la posición negociadora de las empresas que cuentan con la seguridad de que las FAS, ante la falta de medios, tienen la necesidad de acudir a ellas para realizar trabajos de mantenimiento.

Cuadro resumen:

	Reducción estimada	Exceso en estimación
GEC	10%	5,75
ECESA	6%-8%	2,75
AMPER	7%	2,75
Resultado real	4,25%	

### 5.3. LECCIONES APRENDIDAS

El proyecto fue una importante apuesta del Ministerio de Defensa por sentar las bases e impulsar de forma práctica el nuevo planteamiento que entorno al sostenimiento del material y el armamento se había establecido en la Directiva de Defensa Nacional. Para conseguirlo se trató de utilizar la externalización, como técnica de gestión, en un contrato de gran envergadura.

---

<sup>2</sup> Tribunal Federal de Cuentas.



Tomando como hilo conductor de este epígrafe la clasificación de la materia del proceso investigador, recogida en el «Índice General» de la página 7, para el estudio y análisis del proyecto se pueden extraer las enseñanzas siguientes:

La tecnología asociada al sostenimiento de la familia de sistemas de armas «helicópteros» conlleva unos importantes gastos, especialmente la adquisición en propiedad de los medios necesarios para la realización de estas tareas. Así mismo la falta de personal en la propia Organización con los conocimientos técnicos necesarios para su ejecución, junto con las limitaciones presupuestarias, abocan a la búsqueda de soluciones en la externalización. Se trata pues de una decisión forzada o fuertemente condicionada.

Durante el desarrollo del proceso aparecieron algunos de los inconvenientes considerados en el trabajo. Se pusieron de manifiesto numerosas carencias y falta de capacidades, lo cual obligo a salvar la situación adquiriendo éstas mediante la contratación de los servicios de la empresa ISDEFE S.A., lo que a su vez supuso un nuevo coste. Destacan, entre otras, la ausencia de una contabilidad de costes unificada y adecuada para valorar los posibles ahorros, la obtención de datos y realización de trabajo de campo para la elaboración de estudios, análisis e informes, la confección de documentación técnica o el establecimiento de modelos de evaluación. Así mismo se evidenció la creación de dependencia respecto de los proveedores y la constante presencia de incertidumbre en cuanto a los posibles resultados del proceso.

En cuanto lo que en el epígrafe 1.3. «Desarrollo del proceso externalizador» se denominó «control de interesados» y considerando como tales principalmente a los Ejércitos y la industria nacional de defensa, se puede afirmar que su actitud no fue la más adecuada para el buen desarrollo del proyecto. Los Ejércitos experimentaron recelos en cuanto a la posible pérdida de poder sobre sus medios, lo cual se vio reflejado tanto en la ausencia de confianza en el éxito del proyecto, como en la falta de adquisición de compromisos firmes de colaboración para su buen desarrollo. La industria no respondió de una forma adecuada a la solicitud de las Fuerzas Armadas (FAS), a pesar de haberse promovido la creación de un mercado nacional que pudiese afrontar y cumplir las demandas de servicio, se dispersó en la falta de atención a los requerimientos de información y compromiso con el proyecto que se efectuaban desde la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), así como en las reorganizaciones internas fruto de nuevas alianzas empresariales. El fomento de la industria nacional llevó aparejado el descarte de soluciones más adecuadas. Para salvar estos problemas se hace imprescindible:

- Definir, diseñar y aplicar de forma efectiva la política de sostenimiento de las FAS.
- Formar grupos de trabajo, a distinto nivel, con todo el personal que pueda influir o verse afectado por el proyecto: un primer nivel compuesto por personal directivo (Secretario de Estado de Defensa, Director General de Asuntos Económicos, Subdirector General de Contratación, Director General de Armamento y Material, Asesor Jurídico General, Interventor General de la Defensa, Jefes de los Mandos de Apoyo Logístico de los Ejércitos) y un segundo nivel con un equipo multidiscipli-

plinar de personal especializado perteneciente y en representación de los Organismos afectados (pilotos, ingenieros, jurídicos, intendentes e interventores).

- Fijar objetivos en plazos de tiempo y en costes.
- Consignar las cantidades necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto y del posterior acuerdo directamente en el presupuesto de la DGAM, en lugar de hacerlo de forma descentralizada en los presupuestos de los Ejércitos.
- Plasmar por escrito, en las correspondientes actas de las reuniones celebradas, todos los acuerdos adoptados, de modo que puedan exigirse responsabilidades por retrasos o incumplimientos, tanto a los representantes de la propia Administración como a los de la industria.
- Constituir un comité de seguimiento de los trabajos realizados y dar difusión de los avances del proyecto a todos los interesados.

Los proyectos de externalización suelen mostrar unas previsiones excesivamente optimistas en cuanto a los potenciales ahorros esperados, así ocurrió en el proyecto tal y como quedó demostrado en el epígrafe 5.2. «Estudio de tarifas». Igualmente se pudo comprobar en el epígrafe 4. «La externalización en los principales países aliados» ya que en este mismo sentido se habían pronunciado, en el ámbito de sus competencias, los supremos órganos fiscalizadores de Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y Alemania, para proyectos similares.

La externalización empleada en este caso, se encuadra dentro del tipo que en el epígrafe 1.4. «Tipos de externalización» se había denominado como «estratégica, de especialidad o cooperativa», en la que fruto de un completo y minucioso proceso, desarrollado de forma objetiva y exhaustiva, se busca aprovechar de una forma perdurable en el tiempo la especialización de los proveedores, considerando además del factor coste otros como: la implementación del nuevo modelo de sostenimiento en las FAS, la mejora de la disponibilidad de medios aéreos, la mejora de la calidad de la prestación de mantenimiento, el acceso a nuevas capacidades y conocimientos y la búsqueda de las ventajas teóricas que se consideraron para el sector público en general y para las FAS en particular.

Como conclusión del estudio del proyecto se puede decir que el trabajo realizado por la Oficina cumplió, de forma rigurosa y exhaustiva, con todos los cánones, procedimientos y protocolos de actuación recomendados para el desarrollo de los procesos de externalización. La falta de una respuesta totalmente adecuada por la industria nacional, los recelos de los Ejércitos ante la sensación de pérdida de poder sobre sus medios, la falta de convicción e implicación de todos los actores participantes en el proceso y el cambio de Gobierno, determinaron que el proyecto no finalizase de la forma inicialmente prevista y deseada. No puede hablarse de fracaso, la utilidad del proyecto es indiscutible, sienta las enseñanzas y bases de potenciales proyectos futuros; sirvió además para poner de manifiesto deficiencias y aspectos mejorables y corregibles (por ejemplo la existencia de tarifas diferentes para cada Ejército por la realización de idénticas tareas por parte de una misma empresa o la carencia de una adecuada contabilidad analítica).

## **6. RESUMEN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

## **6. RESUMEN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

En sentido amplio, la externalización es una técnica de gestión que consiste en renunciar a la posibilidad de realizar con medios propios, de manera total o parcial, determinados trabajos del proceso productivo que no constituyen el núcleo esencial de su actividad, para lograr su ejecución de manera más satisfactoria, acudiendo a otros organismos externos especializados en la realización de estas tareas.

Determinar qué trabajo resulta esencial y qué trabajo resulta accesorio es una decisión que depende de múltiples factores mutables en cada momento de la vida de la institución.

El empleo de la externalización es recomendado argumentando que puede proporcionar múltiples ventajas, entre otras: racionalización de la gestión de las capacidades y servicios propios, reducción en costes, transformación de costes fijos en variables, transformación de inversiones en gastos, generación de economías de escala, aumento de la competitividad mejorando la calidad del servicio, acceso permanente a recursos y habilidades específicos, así como a las últimas tecnologías, flexibilidad e innovación para adaptarse a cambios en la organización o del mercado, permite tanto a la organización como a su personal centrar todo su esfuerzo en su actividad esencial, despreocupándose de actividades secundarias o auxiliares.

En el uso de la externalización también se han apreciado algunos inconvenientes como la necesidad de adquirir o potenciar capacidades, que hasta el momento o bien no eran necesarias o bien su espectro de actuación era más reducido, aparición de nuevos costes, inquietud social, creación de dependencia respecto del proveedor, exceso de personal y de activos, pérdida de experiencia y habilidades, o la apreciación de incertidumbre en cuanto a los resultados, al ser estos a largo plazo. Además puede producirse la materialización de riesgos potenciales, como por ejemplo: realización de procesos deficientes, incumplimientos por parte del proveedor, conflictos laborales, disminución del rendimiento de los trabajadores propios, falta de objetividad y previsiones excesivamente optimistas, alianzas, pactos, contratos o convenios del proveedor con terceros no deseados o la evolución del mercado a situaciones monopolísticas.

El proceso de externalización se divide en cuatro etapas principales: reflexión y planteamiento previo, preparación, ejecución y seguimiento del acuerdo. Para obtener unos resultados óptimos, el proceso debe ser objetivo y muy exhaustivo, siendo ineludible cumplimentar rigurosamente todos y cada uno de los hitos que componen cada etapa, para lo cual a su vez es imprescindible contar con las capacidades necesarias para hacerlo.

Se pueden establecer tipos de externalización en función de diversos criterios: profundidad o nivel de análisis de la decisión, amplitud temporal, grado de externalización, propiedad de los medios o el grado de control ejercido.

La reducción de costes es uno de los principales razonamientos empleados para presentar la externalización como solución de problemas presupuestarios. Para comprobar este argumento es preciso disponer de una adecuada contabilidad analítica que permita establecer las oportunas comparaciones entre los costes internos y los costes de transacción derivados de adquirir la prestación en el exterior.

Hay que tener presente que gestión pública y gestión privada son diferentes, conviene matizar que los objetivos y condicionantes de una y otra son totalmente distintos. Los objetivos de la empresa son particulares y limitados, por el contrario los objetivos de la gestión pública son colectivos y generales. A mayor abundamiento el trabajo del gestor público se ve condicionado en numerosas ocasiones por la imposición de decisiones de carácter político difícilmente justificables en el ámbito empresarial. La evaluación y el juicio sobre la labor del gestor tienen importantes dificultades tanto en el ámbito público como en el privado.

En el proceso modernizador de la Administración se han considerado aplicables a la gestión pública técnicas empleadas en la gestión privada, entre las que figura la externalización. Del mismo modo que es necesaria una adaptación previa para la utilización en el ámbito empresarial de técnicas y conceptos empleados en los ejércitos, como pudieran ser los de táctica y estrategia o los códigos éticos de conducta, también es preciso realizar esa adaptación para el empleo en el ámbito del sector público de las técnicas empresariales empleadas en el sector privado, las cuales no son aplicables directamente.

Numerosas empresas relacionadas con la externalización han percibido la posibilidad de hacer negocio con la Administración y han promovido la realización de eventos divulgativos en los que se ha aprovechado para ejercer presión en el sentido de demandar unas condiciones contractuales más flexibles y equilibradas. El directivo público (funcionario) cuenta con una acreditada preparación que le permite analizar los aspectos deficitarios de la acción administrativa y buscar las soluciones adecuadas sin dejarse influir por modas o literatura interesada que exalte las virtudes de la externalización. La Administración debe garantizar un correcto empleo de los fondos asignados, de forma que su acción resulte eficaz y eficiente.

La viabilidad de un proyecto de externalización en el sector público está condicionada por numerosos factores. Iniciar un proyecto sin disponer del crédito adecuado o que éste sea insuficiente, no contar con un sistema de contabilidad de costes apropiado o de personal formado o con experiencia en técnicas de análisis de costes, evaluación y negociación, son carencias internas que dificultan o incluso pueden impedir el buen desarrollo del proyecto. También puede darse el caso de que la actividad considerada no esté lo suficientemente desarrollada en el mercado o que las ofertas presentadas no

satisfagan la demanda y expectativas de la administración pública. Por otra parte, habrá que valorar las repercusiones de la excedencia de capacidad resultante de un proceso de externalización. Se trata de considerar el posible destino de activos materiales y sobre todo del personal afectado, el cual cuenta con una formación, preparación y experiencia, en algunos casos muy especializada, que dificulta su reubicación. De este modo el principal elemento de reducción de costes, los relativos a personal, cuenta con importantes dificultades para operar en el sector público, donde la relación laboral con los empleados impide su despido e incluso dificulta su traslado geográfico.

Considerando la actividad en sí misma, es pertinente analizar si ésta, por su propia naturaleza, es o no susceptible de externalización. Surge el debate sobre qué actividades de titularidad pública son susceptibles de contratación y cuáles no. El concepto de «núcleo esencial» no cuenta con una definición que determine exactamente las actividades incluidas en dicho núcleo, su delimitación evoluciona en el tiempo; tareas que en el pasado se consideraban como propias e intrínsecas a la acción pública hoy se consideran como perfectamente externalizables. La decisión final acaba siendo condicionada por factores ajenos al resultado de los procesos de evaluación interna y del proyecto de externalización, lo que lleva a que en cada momento se motive la decisión según convenga para los intereses del Gobierno.

Con la adopción de la externalización por parte del sector público se ha buscado la obtención de las ventajas enumeradas con carácter general, y además conseguir entre otras: control del presupuesto, contacto con nuevas tecnologías, rapidez en implementación de nuevos procedimientos, mejora de la eficiencia, reducción de costes, mejoras de gestión, posibilidad de utilizar sistemas de pago relacionados con los resultados, posibilidad de inversión sin necesidad de aumentar el gasto público o transferencia de riesgos al proveedor.

Los inconvenientes de mayor incidencia del empleo de la externalización en el ámbito público son: la pérdida de experiencia acumulada, la conflictividad social con sindicatos y empleados, la introducción de elementos de rigidez en la elaboración de los presupuestos al comprometer partidas futuras, la transformación de las capacidades de realizar y producir por las de controlar y evaluar, la escasa apreciación de la reducción en costes, la creación de dependencia respecto del proveedor y de potenciales socios o compradores no deseados, o la sustitución de empleados públicos con vocación de servicio al ciudadano por personal asalariado que actúa en virtud de las directrices de su empleador.

El principal riesgo que se produce en el empleo de la externalización por parte del sector público es que se produzcan incumplimientos, retrasos o deficiencias en el servicio por parte del adjudicatario. La introducción de mecanismos preventivos y disuasorios en los pliegos de cláusulas administrativas y contratos, como pueden ser las penalizaciones, además de tener carácter obligatorio, tienen una función compensatoria que en ningún caso resuelve el trastorno causado. Otros riesgos a tener en cuenta son: pérdida de habilidades y experiencia, falta de capacidad para ejercer el control y se-

guimiento del contrato, realización de contratos incompletos que provoquen continuas revisiones y renegociaciones de precios y condiciones del servicio, variaciones en la demanda del servicio, evolución del mercado a situaciones de monopolio u oligopolio, creación de una situación de sobredependencia respecto del adjudicatario que derive hacia unas condiciones contractuales asimétricas, comisión de errores en la consideración de costes completos, conflictividad laboral con sindicatos y empleados o posibilidad de vulneración de la seguridad de información sensible.

El planteamiento comercial de las empresas dedicadas a materias en las que la tecnología juega un papel importante está enfocado a que los clientes se vean abocados al empleo de la externalización para el mantenimiento de equipos. Por este motivo es imprescindible dotarse de las capacidades necesarias para la preparación, conducción, tutela, seguimiento y evaluación de procesos de externalización de tareas ya sean claramente auxiliares o bien estén caracterizadas por tener un gran peso específico en el logro de los objetivos de la organización. En definitiva se produce una migración de la capacidad de producción a la de negociación y evaluación.

La verificación de que el contrato se está cumpliendo en todos sus puntos se convierte en fundamental, por lo que las técnicas de evaluación y control adquieren gran importancia. Si bien existe un gran desarrollo teórico sobre la función evaluadora, la realidad es que su aplicación práctica en el ámbito público encuentra numerosas dificultades. Por el contrario la función de control está altamente desarrollada; se aprecia fundamentalmente incidencia en el plano legal, en el que prima el matiz jurídico, y en el económico, donde prima la regularidad contable. Un control más eficaz debería ser capaz de mejorar la gestión, haciendo más hincapié en los aspectos relativos a la eficiencia económica y de cumplimiento de cláusulas de pliegos y contratos, sobre todo en las tareas que han sido externalizadas.

En los países desarrollados se está produciendo una transformación de sus fuerzas armadas motivada por dos factores principales, la evolución de las amenazas y la innovación tecnológica.

El final de la guerra fría supuso una reconversión del papel a desempeñar por las fuerzas armadas nacionales. Los voluminosos ejércitos iniciaron un proceso de desmantelamiento, acompañado de una intensa actividad privatizadora. A pesar de las reducciones de efectivos, los presupuestos destinados a defensa han mantenido su crecimiento en estos años.

La desaparición de la amenaza soviética hizo emerger una serie de conflictos regionales, en los que los ejércitos occidentales han tenido que intervenir mediante operaciones de paz y ayuda humanitaria, que implican nuevos requerimientos de transporte y sostenimiento de material y tropas.

La situación estratégica experimentó un cambio radical, el terrorismo se convirtió en la principal amenaza para la seguridad mundial. La lucha contra esta amenaza requiere unas capacidades muy diferentes de las desarrolladas hasta ese momento.

En España, las Directivas de Defensa Nacional 1/2000 y 1/2004 así como la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003 e incluso la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, contemplaron esta situación y sentaron las bases de lo que tenía que ser la evolución de las Fuerzas Armadas para conseguir las nuevas capacidades necesarias para cumplir con las responsabilidades adquiridas y los compromisos derivados de la pertenencia a determinados organismos internacionales.

La adecuación de los Ejércitos a los nuevos requerimientos se debía conseguir mediante una transformación que se aplicaría principalmente promoviendo una total profesionalización y la adquisición de material nuevo a través de los grandes programas de modernización.

El Ministerio de Defensa arrastra las reminiscencias estructurales y orgánicas de los tres antiguos ministerios militares, lo que ha generado duplicidades y paralelismos redundantes que proporcionan un carácter antieconómico y poco funcional a la gestión administrativa. Esta circunstancia se intenta atenuar con la intención de unificar organismos e instaurar una dirección centralizada al nivel del Ministerio y una ejecución descentralizada al nivel de los Cuarteles Generales de los Ejércitos. No obstante, las desconcentraciones y delegaciones de facultades realizadas dificultan sobremanera los avances en el logro de este objetivo.

En el ámbito de la defensa se han considerado integrantes del «núcleo esencial» aquellas actividades que garantizan las capacidades críticas para el combate, además se estima que para las tareas de apoyo es preciso mantener capacidades latentes. El uso de la externalización como técnica de gestión no es nuevo en nuestras Fuerzas Armadas. Hasta mediados del siglo pasado se gozaba de un alto grado de autosuficiencia en lo relativo a los medios de subsistencia del personal y del sostenimiento del material. Paulatinamente las Unidades fueron introduciendo en su vida y funcionamiento diario la intervención de empresas, en la medida que se producían carencias de capacidades y sus posibilidades presupuestarias lo permitían. El Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, adelantó al 31 de diciembre de 2001 la suspensión del servicio militar obligatorio, lo que supuso para las Fuerzas Armadas la urgente obligación de buscar los medios para cubrir las carencias y necesidades que se presentaban y de remunerar la realización de trabajos que hasta ese momento no habían supuesto coste alguno. Las externalizaciones llevadas a cabo durante este periodo de tiempo se pueden clasificar en elementales, básicas y especializadas.

El Ministerio de Defensa y los Mandos de Apoyo Logístico de los Ejércitos apuestan para el futuro por el desarrollo de la externalización en el área del sostenimiento de los sistemas de armas, con un nuevo enfoque que se quiere dar al mantenimiento y sostenimiento del material, motivado por la propia evolución tecnológica y buscando en la externalización la solución a las necesidades planteadas.

Las ventajas que han buscado las Fuerzas Armadas con la externalización han ido encaminadas a tratar de dar solución a algunos de sus proble-



mas de carencia de capacidades. En primer lugar la falta de personal para la realización de determinados trabajos, en segundo lugar la dificultad para la adquisición de las capacidades necesarias para realizar un correcto sostenimiento del armamento y equipos militares, provocado por su encarecimiento; además se han buscado más motivos entre las ventajas generales que teóricamente ofrece la externalización: una racionalización en la gestión de habilidades y capacidades propias, una optimización de los costes medibles y cuantificables ante las restricciones presupuestarias existentes, la mejora en la calidad de la realización de tareas, reducir el riesgo de conflictos laborales, obtener agilidad, flexibilidad e innovación en la prestación, rapidez de adaptación a las novedades y tendencias de los mercados, especialización de tareas, reducción de inventarios o coberturas de amplitud geográfica.

En cuanto a los inconvenientes, se han apreciado los ya enumerados con carácter general para el sector público, pero se ha detectado una especial incidencia de los siguientes: el fomento del desarrollo de la industria nacional asociado al empleo de la externalización ha implicado que, en ocasiones, se haya optado por ofertas y soluciones que no eran, en conjunto, las más propias y adecuadas para las Fuerzas Armadas; la innovación tecnológica, aplicada a la industria del armamento, ha provocado acudir de forma forzada a la externalización; existe falta de capacidades para conducir y controlar de forma correcta los procesos de externalización; la ausencia de un sistema de contabilidad analítica adecuado y unificado dificulta sobremanera la valoración de los posibles ahorros, además se presentan importantes dificultades de empleo en las operaciones realizadas en el exterior.

Los principales riesgos de empleo de la externalización son los que, de modo directo o indirecto, afectan a los diferentes aspectos de la seguridad, tanto la individual de los miembros de las Fuerzas Armadas como la colectiva de la institución, o la global de la nación y sus países aliados, entre otros: la pérdida de capacidad técnica, que a su vez podría suponer una pérdida de operatividad y una reducción de disponibilidad en tiempos de paz, la pérdida de control en los servicios contratados o la falta de control sobre el personal perteneciente a la empresa contratada.

Debido al condicionamiento del nivel de operatividad a la disponibilidad absoluta y permanente de sus medios y efectivos, las Fuerzas Armadas tienen un interés permanente por alcanzar la autosuficiencia. La sensación de dependencia de un tercero no resulta cómoda, por ello acudir a la externalización como solución difícilmente producirá una satisfacción plena. La industria debe implicarse mucho más en estas cuestiones sin confundir disponibilidad y flexibilidad con improvisación y garantizar respuestas a los requerimientos de actuaciones extraordinarias.

En el empleo de la externalización se aprecian carencias relativas a la ausencia de una contabilidad de costes unificada para los tres Ejércitos y el Órgano Central del Ministerio, falta de capacidades para la negociación y seguimiento de contratos o para el control y evaluación de actividades externalizadas, pero en particular merece destacarse la circunstancia de que no existe un organismo que aglutine las experiencias realizadas en esta

materia, que establezca las directrices a cumplimentar en los procesos de externalización o que elabore una guía práctica de empleo. La industria tiene como interlocutores a los Estados Mayores y Mandos de Apoyo Logístico de los tres Ejércitos, al Estado Mayor de la Defensa y a la Dirección General de Armamento y Material; cada uno de ellos ha desarrollado sus propios proyectos y procesos sin tener muy en cuenta los trabajos que estaban realizando los demás Organismos.

El empleo de la externalización en los Ejércitos tiene una serie de singularidades: lleva aparejado el objetivo de fomentar la industria nacional especializada; convive con el empleo de técnicas empresariales consistentes en la contratación de personal que ha desempeñado su labor en el ámbito de las Fuerzas Armadas y cuyos conocimientos o influencias hacen muy valiosa su gestión; la industria de defensa es un sector generalmente compuesto por pocos proveedores, lo que hace factible la formación de monopolios; el material militar tiene un alto componente tecnológico, lo cual implica, que una vez efectuada la compra, el mantenimiento con medios propios se vea condicionado a la posesión de unas capacidades difícilmente adquiribles, lo que provoca que se acuda a la externalización en su búsqueda y que las empresas consigan asegurarse los ingresos futuros correspondientes; el proceso externalizador se considera prácticamente irreversible.

Se ha estudiado la etapa comprendida entre 1997 y 2008 para analizar la evolución de los gastos presupuestarios vinculados a la externalización. Son unos presupuestos que siguen una línea de austeridad marcada por unos criterios económicos enfocados a la reducción del déficit público y a conseguir acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea, están fuertemente influidos por los procesos de modernización, tanto de material como de estructuras y de transformación de unas Fuerzas Armadas basadas en la coexistencia de personal voluntario y personal procedente del reclutamiento obligatorio en otras constituidas exclusivamente por personal profesional.

Del análisis efectuado sobre la evolución de los capitulados del presupuesto de gastos vinculados directa o indirectamente a la externalización, se concluye que sus cuantías experimentan una tendencia, en términos absolutos y relativos, de crecimiento medio permanente; tendencia que debería mantenerse si no se quiere ralentizar el logro de unos objetivos por ahora no alcanzados plenamente.

Los aliados europeos están concienciados y dedicados al estudio para la resolución de las problemáticas existentes en la externalización de tareas desligables de lo que constituye la actividad principal u operativa de los ejércitos. Se trata pues de una cuestión internacional en la que las soluciones ofrecidas varían principalmente en función de las culturas económicas de los Estados y del grado de madurez alcanzado en la profesionalización de sus Fuerzas Armadas.

Salvando los casos de los Estados Unidos de América y el Reino Unido, en los que la técnica de la externalización tiene un gran nivel de desarrollo, en

los demás países analizados se encuentran, en mayor o menor medida, una serie de elementos comunes:

- El paso de un ejército de reemplazo a un ejército profesional en un contexto de restricciones presupuestarias provoca que la externalización sea considerada como una herramienta para lograr suplir las carencias de personal adecuado para la realización de determinadas tareas, conseguir la modernización de los ejércitos, mejorar su gestión ordinaria de funcionamiento y contribuir a aumentar el atractivo de una profesión puramente militar.
- La nueva situación geoestratégica mundial así como la internacionalización de la seguridad condiciona la evolución de los ejércitos.
- Las políticas de restricciones presupuestarias y la rigidez de la normativa contractual de la administración pública constituyen el principal obstáculo en la puesta en marcha de proyectos de externalización.
- La externalización de tareas puede y debe ser aprovechada para apoyar y mantener las capacidades y desarrollo de las industrias nacionales. Se procura el acercamiento y conocimiento mutuo con las empresas privadas mediante la celebración de eventos divulgativos.
- El empleo de la externalización en operaciones exteriores es una cuestión no resuelta de forma totalmente satisfactoria por el momento.

Como resultado de los estudios y experiencias desarrolladas en los países estudiados, se pueden realizar las siguientes afirmaciones:

- La externalización debe ser concebida a largo plazo.
- Un proceso de externalización difícilmente será reversible, por ello hay que adquirir las capacidades necesarias para dominar esta técnica de gestión. Para ello es indispensable contar con una contabilidad analítica adecuada que proporcione información objetiva y veraz sobre los costes de la actividad gubernamental y promover la creación en el seno de los Departamentos de Defensa de un organismo especializado en materia de externalización que coordine y controle el empleo correcto de esta técnica.
- Los órganos fiscalizadores superiores de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania, en sendos informes emitidos en el ámbito de sus competencias, para externalizaciones realizadas en las Fuerzas Armadas de sus respectivos países, han expresado que se aprecian deficiencias en los procedimientos empleados, falta de capacidad de negociación y un excesivo optimismo en las apreciaciones sobre reducciones en costes, tal y como se ha comprobado con posterioridad.

La idea que se extrae en cuanto al desarrollo del empleo de la externalización es que existe una situación heterogénea entre los principales países aliados, si bien se dan una serie de elementos comunes que permiten aprovechar a los países donde el uso de la externalización se encuentra en una fase de desarrollo inferior, las enseñanzas y lecciones aprendidas por los países en los que su empleo está más desarrollado. Los Estados Unidos y el Reino Unido, además de encontrarse muy distanciados de los demás países estudiados, utilizan la externalización con características propias, rozando prácticamente la privatización. En los demás, la incidencia de la externali-

zación ha sido desigual. Alemania y Francia se han distinguido por un buen ritmo de reformas, tanto en sus Fuerzas Armadas como en su legislación, favoreciendo la realización de grandes avances en el empleo de la externalización; Bélgica y Holanda se encuentran en un escalón intermedio en el uso de esta técnica y Suecia, España e Italia se encuentran en un escalón inferior.

En el caso de Francia los antecedentes, la situación de partida, las causas y motivaciones para externalizar, los primeros pasos y la evolución inicial, guardan grandes correspondencias y similitudes con el caso español; por este motivo resulta de gran utilidad estudiar y analizar la evolución del empleo de la externalización en las Fuerzas Armadas francesas, sus éxitos y sus fracasos, para aprender y aplicar su experiencia en los proyectos futuros que desarrolle España.

En los Estados Unidos la industria, el comercio y los gastos dedicados a defensa son de una dimensión muy superior a la del resto de los países del mundo y por supuesto a la del grupo de países estudiados; esto, junto a que los americanos consideran la externalización como un fin en sí misma en lugar de un medio de gestión para el logro de ciertos objetivos, limita la aplicación de los resultados del análisis y estudio de sus experiencias externalizadoras.

Los Estados Unidos cuentan con una gran experiencia en el empleo de empresas en operaciones exteriores, la gran mayoría se encargan del sostenimiento de la fuerza en el funcionamiento esencial de los acuartelamientos (alimentación, mantenimiento, construcción y limpieza) o bien del transporte, sin embargo misiones de seguridad de alto nivel han sido igualmente confiadas a empresas privadas.

Este recurso masivo a personal civil plantea numerosos problemas, algunos de ellos totalmente inéditos hasta el conflicto de Irak. En una situación en la que la seguridad del país en conflicto está totalmente degradada, los contratistas, tanto americanos como de otras nacionalidades, sufren cuantiosas bajas lo que a su vez provoca un incremento en los gastos empleados en seguridad privada; debido a los peligros que se corren, los salarios del personal contratado se incrementan considerablemente. Las empresas de seguridad contratan a la inmensa mayoría de su personal entre militares que abandonan el servicio activo para aceptar ofertas de empleo mucho mejor remuneradas, lo que ha provocado bajas sensibles de personal muy especializado. Se han detectado casos de corrupción y mala praxis en actuaciones autónomas de personal contratado, además existe un vacío legal en el régimen de los empleados desplazados a la zona de operaciones.

El Pentágono es consciente y tiene gran preocupación por la existencia de una situación de dependencia sin precedentes respecto de las empresas.

Los riesgos financieros nacidos de la imposibilidad de especificar la naturaleza y la extensión de los servicios a suministrar en este tipo de operaciones son excesivos.

En marzo de 2003, el Ministerio de Defensa (Dirección General de

Armamento y Material) puso en marcha el proyecto piloto de externalización del mantenimiento de los helicópteros de las Fuerzas Armadas, lo que constituyó una gran apuesta con la que se iniciaba una importante reforma que afectaba a la estructura de la función de mantenimiento, con el objetivo fundamental de unificar los escenarios industriales de los tres Ejércitos y racionalizar el escenario global con un criterio de «dirección centralizada y ejecución descentralizada». Se definieron las actividades esenciales de mantenimiento que debían permanecer en el seno de las Fuerzas Armadas y, además, se promovieron medidas para potenciar y motivar al sector privado (industria nacional de defensa) a adquirir unas capacidades mínimas de respuesta a los requerimientos de las Fuerzas Armadas.

El trabajo realizado en el proyecto cumplió de forma rigurosa y exhaustiva con los procedimientos de actuación recomendados para el desarrollo de los procesos de externalización. De él se puede extraer ciertas enseñanzas y conclusiones:

La falta de una respuesta totalmente adecuada por la industria nacional, los recelos de los Ejércitos ante la sensación de pérdida de poder sobre sus medios, la falta de convicción e implicación de todos los actores participantes en el proceso y el cambio de Gobierno, determinaron que el proyecto no finalizase de la forma inicialmente prevista. No puede hablarse de fracaso, la utilidad del proyecto es indiscutible, sentó las enseñanzas y bases de potenciales proyectos futuros, además de poner de manifiesto deficiencias así como aspectos mejorables y corregibles de la gestión interna.

En lo relativo a las lecciones aprendidas, se constata que la tecnología asociada al sostenimiento de los equipamientos conlleva unos importantes gastos, especialmente la adquisición en propiedad de los medios necesarios para la realización de estas tareas. Así mismo la falta de personal con los conocimientos técnicos necesarios para su ejecución, junto con las limitaciones presupuestarias, abocan a la búsqueda de soluciones en la externalización.

Se pusieron de manifiesto numerosas carencias y falta de capacidades para el control y seguimiento de procesos de externalización, la aparición de nuevos costes, la ausencia de una contabilidad de costes unificada y adecuada para valorar los posibles ahorros, se evidenció la creación de dependencia respecto de los proveedores y la constante presencia de incertidumbre en cuanto a los posibles resultados del proceso.

Los proyectos de externalización suelen mostrar unas previsiones excesivamente optimistas en cuanto a los potenciales ahorros esperados.

Para salvar los problemas derivados de la falta de adhesión e implicación en el proceso externalizador de los principales participantes afectados, se hace imprescindible:

- Definir, diseñar y aplicar de forma efectiva la política de sostenimiento de las Fuerzas Armadas.
- Formar grupos de trabajo, implicando a todo el personal que pueda influir o verse afectado por el proyecto, obteniendo compromisos y asumiendo responsabilidades.

- Fijar objetivos en plazos de tiempo y en costes, ponderando esfuerzos económicos y cargas de trabajo.
- Consignar las cantidades necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto y del posterior acuerdo directamente en el presupuesto de la Dirección General de Armamento y Material, en lugar de hacerlo de forma descentralizada en los presupuestos de los Ejércitos.
- Plasmar por escrito, en las correspondientes actas de las reuniones celebradas, todos los acuerdos adoptados, de modo que puedan exigirse responsabilidades por retrasos o incumplimientos, tanto a los representantes de la propia Administración como a los de la industria.
- Constituir un comité de seguimiento de los trabajos realizados y dar difusión de los avances del proyecto a todos los interesados.

En el proceso investigador se ha percibido que la mayoría de la bibliografía existente sobre la externalización se trata de literatura interesada promovida por empresas con expectativas de negocio, empresas que a su vez aprovechan la organización de eventos divulgativos para intentar presionar a la Administración en el sentido de relajar las formalidades y requisitos de la contratación administrativa.

Las principales dificultades encontradas en la elaboración del trabajo están relacionadas con las diferencias en los modos de presentación y desglose de los presupuestos de gastos del Ministerio de Defensa, según el año considerado, que para ser salvadas obligó a un tratamiento previo de los datos; la ausencia de información homogénea relativa a costes internos; la descentralización por Ejércitos de los conocimientos sobre la experiencia externalizadora o la obtención de datos sobre las cuantías de los contratos celebrados.

Entre las principales aportaciones efectuadas a la materia del trabajo se encuentran: la contribución al desarrollo de elementos teóricos correspondientes a los tipos de externalización, clasificación de los costes o la diferenciación entre gestión privada y gestión pública; la profundización en la investigación de la situación de la técnica de externalización en los principales países aliados o la clasificación de las limitaciones para el empleo de la externalización en el sector público general y en las fuerzas armadas en particular.

Las partes totalmente originales están referidas: al análisis de los antecedentes y actual situación de las Fuerzas Armadas españolas respecto al empleo de la externalización; al establecimiento de límites al empleo de la externalización según la estructura básica de los Ejércitos; a la clasificación de las externalizaciones, realizada según un criterio funcional y temporal, en elementales, básicas y especializadas; a la determinación de las singularidades y requisitos para la externalización en el ámbito de los Ejércitos; al estudio efectuado sobre la evolución de los gastos presupuestarios del Ministerio de Defensa ligados a la externalización y el análisis realizado del proyecto piloto de externalización del servicio de mantenimiento de los helicópteros de las Fuerzas Armadas.

Los resultados de la investigación realizada justifican las conclusiones que se establecen respecto a la viabilidad y la repercusión de los costes para el empleo de la externalización en el sector público en general y en las fuerzas armadas en particular:

- Para determinar los principales motivos que llevan a la Administración en general y a las Fuerzas Armadas en particular a la utilización de la externalización como técnica de gestión, mediante el análisis de las vicisitudes que generan situaciones de falta de dominio para las que se buscan soluciones, se concluye que las carencias propias, las innovaciones tecnológicas aplicadas a la industria de los equipamientos militares y las prácticas comerciales, han forzado en la mayoría de los casos el uso de la externalización.
- Para comprobar si realmente se producen las reducciones de costes que teóricamente lleva aparejado el empleo de la externalización como técnica de gestión, mediante el análisis de la evolución del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa vinculados a la externalización y el estudio de las prácticas externalizadoras de los principales países aliados que cuentan con mayor experiencia en el empleo de esta técnica de gestión, se concluye que la carencia de una contabilidad analítica adecuada impide realizar determinaciones precisas de ahorros, por las dificultades de establecimiento de comparaciones entre los costes internos y los derivados de la externalización, no apreciándose por el momento reducciones importantes. El estudio presupuestario no ha revelado reducciones en las partidas relacionadas con la externalización. La reducción de gastos es un argumento secundario para el empleo de la externalización, constituye un reclamo publicitario más que un firme razonamiento objetivo. Se ha demostrado que las previsiones de ahorro habitualmente han sido excesivamente optimistas. El principal factor de reducción de costes es el relativo a los gastos de personal, el cual está muy limitado en la Administración.
- Para realizar una clasificación de las actividades de las Fuerzas Armadas en función de la viabilidad de su externalización, mediante el análisis de la naturaleza de las actividades y la evaluación de los posibles riesgos que entrañaría su externalización, se concluye que no es recomendable el establecimiento de listas cerradas que hipotequen decisiones futuras. Las decisiones finales de externalización están condicionadas por múltiples factores; existen además serias dificultades para establecer una definición permanente de «núcleo esencial». No caben pues soluciones generalistas, es necesario analizar caso por caso para determinar si procede el empleo de la externalización como técnica de gestión. En el ámbito de las actividades de defensa, se considera no delegable el mando y la realización de operaciones de combate.

Así mismo se concluye:

- El empleo de la externalización puede conllevar ventajas, pero también lleva aparejado ciertos inconvenientes.
- Los mayores éxitos y satisfacciones respecto a tareas externalizadas corresponden a actividades pertenecientes a sectores maduros en los que existe una libre competencia, tratándose de actividades claramente auxiliares.

- El proceso externalizador se complica cuanto más próxima está al núcleo esencial la actividad objeto de contratación. En estos casos crecen los costes y el índice de insatisfacción con la prestación.
- La gestión pública y la gestión privada son diferentes tanto en sus objetivos, como en sus condicionantes y en su forma de ejecución. El empleo de técnicas de gestión privada en la gestión pública, requiere una adaptación previa, del mismo modo que lo requiere el empleo de técnicas de gestión pública en el ámbito privado.
- La empresa cuenta en todo momento con la certeza de la solvencia económica de la Administración y con las garantías que le ofrece la normativa reguladora de la contratación pública. Para el establecimiento de una relación de confianza mutua deberá ser principalmente la empresa la que acredite su formalidad compatibilizando el interés legítimo de obtener beneficios con el cumplimiento de sus compromisos, evitando situaciones de enriquecimiento desmedido o injusto.
- El material militar tiene un alto nivel de componente tecnológico que condiciona su actualización y mantenimiento a la asistencia técnica del proveedor, lo cual provoca dependencia. La Administración como tal y como cliente debe tener el control de la situación en todo momento y evitar caer en una posición de dependencia que provoque asimetrías en la relación proveedor-cliente. Puesto que el futuro del sostenimiento está abocado a la externalización, es absolutamente imprescindible adquirir la experiencia y las capacidades necesarias para conducir, ejecutar y controlar procesos de externalización.
- Los procesos de externalización emprendidos en los Ejércitos se consideran prácticamente irreversibles pues no se mantienen «capacidades latentes» y los costes de retorno serían muy altos.
- En las Fuerzas Armadas españolas cada Ejército ha efectuado sus estudios y sus experiencias externalizadoras sin tener muy en cuenta los trabajos realizados por los otros Ejércitos. Es imprescindible pasar del planteamiento teórico a la aplicación efectiva del principio de «dirección centralizada y ejecución descentralizada».
- Se aprecia una situación heterogénea en el uso de la externalización en los principales países aliados. Las soluciones ofrecidas varían en función de las culturas económicas de los Estados y del grado de madurez alcanzado en la profesionalización de sus Fuerzas Armadas.
- El empleo de empresas en operaciones en zonas de conflicto debe estar limitado a actividades claramente auxiliares desarrolladas en los acuartelamientos de las fuerzas desplazadas; su empleo en otro tipo de actividades genera riesgos que no son asumibles. Este campo es susceptible de futuros análisis y desarrollos, dado que por el momento no se han encontrado soluciones adecuadas y satisfactorias.

Las sugerencias realizadas se concretan en los siguientes puntos:

1. Dado el escaso desarrollo de la Ley de Contratos del Sector Público y de capacidades para la gestión de proyectos de externalización completos por parte del sector público español, junto con la ausencia de un adecuado sistema de contabilidad de costes, sería recomendable recurrir



a la externalización, exclusivamente en los casos y circunstancias que razonadamente se estime imprescindible, descartando la elaboración de listas cerradas y concretas sobre actividades externalizables que pudieran inducir al inicio de procesos innecesarios convirtiendo la opción de la externalización en un fin por sí misma.

2. En tanto en cuanto no se adquiriera la experiencia y capacidades necesarias para la gestión de proyectos de externalización, actuar con la prudencia necesaria para evitar compromisos a largo plazo que pudieran resultar insatisfactorios e hipotequen futuros recursos presupuestarios.
3. La adopción por parte de toda la Administración del Estado de un sistema contable para el control de los costes internos. Se propone el sistema de contabilidad analítica normalizado para organismos de la administración (CANOA).
4. La creación en cada Ministerio de un organismo que centralizase la experiencia acumulada en el empleo de la técnica de externalización y que contase con las capacidades necesarias para servir a la vez de órgano asesor y gestor de proyectos en el ámbito de su departamento.
5. La creación de una comisión interministerial de externalización dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas que por una parte, mediante contactos y reuniones periódicas de los representantes de los organismos de externalización de cada Ministerio, pusiese en común problemáticas y soluciones y por otra promoviese ante los proveedores, en los casos pertinentes, la imagen de la Administración General del Estado como cliente único. Las posibilidades de actuación de este organismo se podrían completar con un grupo de trabajo que se encargase de promover o concretar utilidades como la elaboración de una guía práctica para el desarrollo de procesos de externalización en el ámbito de los organismos públicos, de pliegos de cláusulas administrativas generales, la inclusión, para la utilización en común, de servicios externalizados en el catálogo de bienes y servicios de adquisición centralizada que elabora la Subdirección General de Compras de la Dirección General de Patrimonio del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), la promoción de contratos con un criterio de proximidad geográfica que pudiesen afectar a instalaciones de varios organismos o Ministerios (por ejemplo un contrato de limpieza de instalaciones que comprendiese todos o gran parte de los organismos oficiales de una provincia) o la elaboración de una base de datos con las referencias de las experiencias externalizadoras que hubiesen resultado positivas o negativas.
6. Fomentar la formación de personal funcionario en técnicas de negociación y de evaluación enfocadas al proceso externalizador.
7. En el ámbito más específico del Ministerio de Defensa:
  - Dotar al Cuerpo Militar de Intervención de las capacidades necesarias para realizar un control efectivo de las externalizaciones realizadas.
  - Aplicar de forma efectiva el principio de «dirección centralizada y ejecución descentralizada». Para ello se proponen como medidas:
    - Promover, en el seno de la Dirección General de Armamento y Material, la creación de un organismo centralizador de la expe-

- riencia externalizadora con las funciones de unificar criterios y promocionar las contrataciones únicas de aplicación conjunta para los Ejércitos (adquisiciones comunes de alimentación, vestuario, combustibles, vehículos, transporte, armamento o mantenimiento).
- Redefinir las desconcentraciones de facultades a los Mandos de Apoyo Logístico de los Ejércitos.
  - Ajustar las cantidades asignadas a los servicios presupuestarios de los Ejércitos a las funciones encomendadas, consignando directamente en el presupuesto del Órgano Central las cantidades correspondientes a las contrataciones susceptibles de ser realizadas de forma centralizada.

# **BIBLIOGRAFÍA**

# BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio, González-Páramo, José M. y Zubiri, Ignacio (2000): *Economía Pública I Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos macroeconómicos*, 1ª edición, Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Alonso Neira, Miguel Ángel y Martínez González, Antonio (2008): *Los determinantes del gasto en defensa en la literatura académica de los últimos cincuenta años: una revisión de las principales aportaciones y modelos*, Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública nº 187-(4/2008) páginas: 109-137.
- Álvarez Pascual, Salvador (2006): *Externalización del mantenimiento de sistemas de armas en el Ejército del Aire*, Trabajos de investigación VIII Curso desempeño cometidos General de Brigada/Contralmirante, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)/Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid noviembre.
- Álvarez Suescun, Emilio y Díaz Martín, Mª del Carmen (2001): *Externalización de sistemas de información: marco teórico y evidencia empírica*, ICE Tribuna de Economía nº 792, Revista de información comercial española, Madrid: Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme, junio-julio 2001.
- Bardají, Rafael L. y Cosidó, Ignacio (2003): *La transformación de las Fuerzas Armadas*, Análisis nº 44, Madrid: Grupo Español de Estudios Estratégicos (GEES).
- Bennasar Hetzer, Antonio J. (2005): *La externalización en los nuevos conflictos*, Monografías CESEDEN, VI Curso de Estado Mayor 2004/2005, Madrid.
- Boëne, Bernard (2003): *La professionalisation des armées: contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique*, Revue française de sociologie nº 44 abril.
- Cahlink, George (2004): *The Limits of Outsourcing*, Air Force Magazine, enero.
- Cahlink, George (2006): *Leaner, Meaner depots*, Air Force Magazine, enero.
- Cahlink, George (2006): *Sharp Focus on Air Force Civilians*, Air Force Magazine, febrero.
- Canales Aliende, José Manuel (2002): *Lecciones de administración y gestión pública*, Alicante: Textos docentes, Publicaciones Universidad de Alicante.

- Chapman, Suzann (1996): *The Push to Privatize*, Air Force Magazine, agosto Vol. 79, nº 8.
- Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées: *Prespectives d'externalisation pour le Ministère de la Défense*, Rapport d'information élaboré pour l'Assemblée Nationale (Nº 3591), Paris 17/01/2007.
- Conseil Économique de la Défense: *L'externalisation au Ministère de la Défense* [en línea] (Informe del Consejo Económico de la Defensa remitido al Ministro de Defensa el 16/07/2001), <<http://www.defense.gouv.fr/ced>>.
- Conseil Économique de la Défense: *L'Économie de la Défense 2005* [en línea], <<http://www.defense.gouv.fr/ced>>.
- De Cea Quijano, César (2005): *Externalización de la función logística de Mantenimiento en las Fuerzas Armadas*, Monografías CESEDEN, VI Curso de Estado Mayor 2004/2005, Madrid.
- Delgado Sánchez, Melquíades y Ortiz Gutiérrez, Jorge (2000): *Alimentación al personal de los Buques y Unidades de la Armada con participación de la empresa privada*, Centro Superior de Estudios de Intendencia de la Armada (Tesis fin de curso), XII Curso Especialidad Técnicas de Aprovisionamiento y Transporte, Madrid.
- Executive Office of the President of the United States of America (USA). Office of Management and Budget: *Circular A-76 (Revised)*, Washington 29/05/2003.
- Executive Office of the President of the USA, Office of Management and Budget: *Competitive Sourcing. Report on Competitive Sourcing Results Fiscal Year 2005*, Washington abril 2006.
- Fernández-Miranda, Enrique y otros (2005): *Externalización de la Gestión y la Financiación del Sector Público en España*, Colección de Formación Empresarial, 1ª edición, Madrid: LID Editorial Empresarial S.L.
- Fernández-Villacañas Marín, Manuel Antonio (2007): *Externalización del sostenimiento*, dossier Revista de Aeronáutica y Astronáutica nº 763, Madrid: MINISDEF mayo.
- Grant Robert, M. (1996): *Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications*, Blackwell Publishers Massachussets USA. Traducción efectuada por Fernández, Zulima; Lorenzo Gómez, José D. y Ruiz Navarro, José: *Dirección Estratégica Conceptos, técnicas y aplicaciones*, 1ª edición, Madrid: Editorial Civitas.
- Graullera Micó, José Luis (coordinador) y otros (2004): *El Sector Privado en la Ayuda de Emergencia*, Jornadas organizadas por AESMIDE, Madrid: (Hotel Wellington) 16/11/2004, imprime IMCODÁVILA S.A.

- Graullera Micó, José Luis (coordinador) y otros (2005): *Los Proyectos Llave en Mano en el Sector Público*, Jornadas organizadas por la Asociación de Empresas contratistas con las Administraciones Públicas de España y otros Estados (AESMIDE), Madrid: (Hotel Wellington) 8/11/2005, imprime IMCODÁVILA S.A.
- Illana Salamanca, Francisco Javier y Crego Lourido, Julio (1999): *Apoyo logístico (El avión de combate Eurofighter se hace realidad)*, dossier de la Revista de Aeronáutica y Astronáutica nº 681, Madrid: MINISDEF marzo.
- Institut Esprit Service, Ministère de la Défense, Comité de Liaison Défense-MEDEF: *Un evenement federateur d'idees et d'actions*, Colloque a l'Ecole Militaire, 18/10/2005.
- Institut Esprit Service, Ministère de la Défense: *Opérations d'externalisation, partenariats public-prive*. Rapport du groupe d'études "Organisation Achat Contrat", enero 2006.
- Laguna Sanquirico, Francisco (coordinador) y otros (2003): *La Externalización y el Sector Público*, Jornadas organizadas por AESMIDE, Madrid: (Hotel Wellington) 26 y 27 de febrero de 2003, imprime IMCODÁVILA S.A.
- Laguna Sanquirico, Francisco y Díaz Moreno, Antonio (2005): *La externalización en el marco de la Defensa Nacional*, Boletín de Información CESEDEN nº 289, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica).
- Laguna Sanquirico, Francisco (coordinador) y otros (2006): *El contratista en cuanto colaborador de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad*, Jornadas organizadas por AESMIDE, 1ª edición, Madrid: (Hotel Wellington) 24 de abril de 2006 imprime IMCODÁVILA S.A.
- Laguna Sanquirico, Francisco (coordinador) y otros (2007): *La nueva Ley de contratos y la externalización*, Jornadas organizadas por AESMIDE, 1ª edición, Madrid: (Hotel Wellington) 25 de abril de 2007 imprime IMCODÁVILA S.A.
- Martínez Paricio, Felipe (2003): *Obtención, modernización y mantenimiento del armamento y material en su componente sectorial aeronáutico. Una visión desde el Ministerio de Defensa* [en línea], Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla 25/09/2003, <<http://www.unia.es>>.
- MINISDEF: *Directiva de Defensa Nacional 1/2000*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 01/12/2000.
- MINISDEF: *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 30/12/2004.
- MINISDEF: *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 2000.

- MINISDEF: *Memoria de la IV Legislatura (1989-1993)*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 1993.
- MINISDEF: *Memoria de la V Legislatura (1983-1996)*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 1996.
- MINISDEF: *Memoria de la VI Legislatura (1996-2000)*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 2000.
- MINISDEF: *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 2004.
- MINISDEF: *Memoria de la VIII Legislatura (2004-2008)*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 2008.
- MINISDEF: *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) 2003.
- Mosquera Silvén, Fernando y otros (2007): *La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado*, Monografías CESEDEN, Madrid enero.
- Palao Lechuga, Luis (2005): *Las dificultades de la externalización en la Armada*, Seminario de gestión de recursos VII Curso desempeño cometidos General de Brigada/Contralmirante, ESFAS/CESEDEN, Madrid noviembre.
- Palao Lechuga, Luis (2005): *Los resultados de la externalización*, Trabajos de investigación VII Curso desempeño cometidos General de Brigada/Contralmirante, ESFAS/CESEDEN, Madrid noviembre.
- Parra Cuadro, Francisco (2006): *El futuro de la Externalización*, III Encuentro especializado del sector defensa, Madrid: Recoletos Conferencias y Formación 22/03/2006.
- Pérez Muinelo, Francisco (2006): *El Presupuesto de Defensa en España 1946-2006*, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica) septiembre.
- Pina, Vicente y Torres, Lourdes (2003): *La Iniciativa Privada en el Sector Público: Externalización de Servicios y Financiación de Infraestructuras*, Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Piñeiro, Hector (2003): *Economía y Defensa*, Boletín de Información CESEDEN nº 278, Madrid: MINISDEF (Secretaría General Técnica).
- Polk William, R. (2004): *La externalización de la guerra* [en línea], La Vanguardia 26/04/2004, <<http://ediciones.prensa.com>>.
- Ramió Matas, Carles (2004): *Externalización de servicios públicos y corrientes neocempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel* [en línea], V Congreso Internacional

del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo (República Dominicana) 24-27 de octubre de 2000, <<http://www.Clad.org.ve>>.

Rayón Martín, Fernando y Segura Ayala, Xavier (2004): *Experiencias de externalización de servicios públicos gestionados por el sector privado: el caso Agbar*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid 2-5 noviembre 2004.

Rodríguez Rodríguez, Antonio (coordinador) y otros (2000): *15 Años de co-operación industrial en el ámbito de la defensa*, Madrid: MINISDEF.

Sánchez Guerrero, Miguel (2005): *La externalización de servicios en la Guardia Civil*, Monografías CESEDEN, VII Curso de Estado Mayor 2005/2006, Madrid.

Santolaria Parella, Jordi (2004): *La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid 2-5 noviembre.

Toribio, Juan José y otros (2004): *Externalización en el Sector Público*, III Coloquio Servicio Público-Gestión Privada, Madrid: Universidad de Navarra IESE. 12/02/2004.

White, Robert y James, Barry (2003): *The Outsourcing Manual*, Lucidus Ltd 1998. Traducción efectuada por Carlos Ganzinelli: *Manual del Outsourcing* Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A.



## **APÉNDICE DOCUMENTAL**

# APÉNDICE DOCUMENTAL

- ANEXO I** HOJA DE RUTA DEL PROCESO DE EXTERNALIZACIÓN
- ANEXO II** ARTÍCULOS LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL
- ANEXO III** REPRESENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LOS EJÉRCITOS
- ANEXO IV** COMETIDOS SUSCEPTIBLES DE EXTERNALIZACIÓN (MADOC)
- ANEXO V** ACTIVIDADES DEL GEC PERIODO 2004-2007
- ANEXO VI** EJEMPLO DE NORMATIVA RELATIVA A CALIDAD Y SEGURIDAD
- ANEXO VII** EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN RELACIÓN CON LA EXTERNALIZACIÓN
- ANEXO VIII** CHARTE DES BONNES PRATIQUES D'EXTERNALISATION
- ANEXO IX** EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA EXTERNALIZACIÓN EN FRANCIA
- ANEXO X** SERVICIOS A EXTERNALIZAR SEGÚN LA CIRCULAR A-76
- ANEXO XI** CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE HELICÓPTEROS

# ANEXO I

## HOJA DE RUTA DEL PROCESO DE EXTERNALIZACIÓN

FASE		DESCRIPCIÓN	FECHA	VERIFICACIÓN
1		<b>REFLEXIÓN Y PLANTEAMIENTO PREVIO</b>	/ /	<input type="checkbox"/>
1.1		Fijar objetivos	/ /	<input type="checkbox"/>
1.2		Valoración capacidades internas	/ /	<input type="checkbox"/>
1.3		Estudio de mercado	/ /	<input type="checkbox"/>
1.4		Estudio y análisis de interesados	/ /	<input type="checkbox"/>
1.5		Estudio y análisis de riesgos	/ /	<input type="checkbox"/>
2		<b>PREPARACIÓN DEL ACUERDO</b>	/ /	<input type="checkbox"/>
2.1		Gestión del proyecto	/ /	<input type="checkbox"/>
2.2	2.2A	Elaboración del acuerdo	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2A.1	Proceso de negociación	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2A.1.1	Presentación, contactos y entrevistas	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2A.1.2	Redacción Pliego prescripciones técnicas	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2A.1.3	Establecimiento fórmulas de precios	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2A.1.4	Borrador del contrato	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2B	Adaptaciones internas	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2B.1	Política de recursos humanos	/ /	<input type="checkbox"/>
	2.2B.2	Política sobre activos	/ /	<input type="checkbox"/>
2.3		Evaluación de propuestas	/ /	<input type="checkbox"/>
2.4		Elaboración de modelos para evaluación rendimiento	/ /	<input type="checkbox"/>
3		<b>EJECUCIÓN DEL ACUERDO</b>	/ /	<input type="checkbox"/>
3.1		Elección, negociación acuerdo final y firma del contrato	/ /	<input type="checkbox"/>
3.2		Implementación y ajustes	/ /	<input type="checkbox"/>
4		<b>SEGUIMIENTO DEL ACUERDO</b>	/ /	<input type="checkbox"/>
4.1		Evaluación del rendimiento	/ /	<input type="checkbox"/>

# **ANEXO II**

## **ARTÍCULOS LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL**

### **Artículo 2. Finalidad de la política de defensa.**

La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

### **Artículo 10. Fuerzas Armadas.**

1. Las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

2. La organización de las Fuerzas Armadas deberá posibilitar el cumplimiento de las misiones que se le encomienden en el marco específico, conjunto y combinado, de forma que se asegure la eficacia en la ejecución de las operaciones militares.

### **Artículo 11. Organización básica.**

1. Las Fuerzas Armadas se organizan en dos estructuras: una orgánica, para la preparación de la fuerza, y otra operativa, para su empleo en las misiones que se le asignen.

2. La estructura orgánica posibilitará la generación de la estructura operativa. Se establecerá mediante criterios de funcionalidad basados en los medios y formas propias de acción del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, y en una organización homogénea de éstos.

3. La estructura operativa, establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada, se organizará con arreglo al principio de unidad de mando y a los criterios necesarios para la consecución de la máxima capacidad operativa.

4. Para alcanzar el funcionamiento de ambas estructuras con criterios de eficacia y economía de medios, se unificarán los servicios cuyos cometidos no deban ser exclusivos de un Ejército y se organizarán de manera centralizada la logística común y la adquisición de recursos.

### **Artículo 13. El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.**

1. El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire componen la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas y aportan las capacidades básicas para su estructura operativa.

Cada uno de ellos está compuesto por:

a) El Cuartel General, constituido por el conjunto de órganos que encuadran los medios humanos y materiales necesarios para asistir al Jefe de Estado Mayor en el ejercicio del mando sobre su respectivo Ejército.

b) La Fuerza, establecida como el conjunto de medios humanos y materiales que se agrupan y organizan con el cometido principal de prepararse para la realización de operaciones militares. En su ámbito, se llevará a cabo el adiestramiento, la preparación y la evaluación de sus unidades y se realizarán, en tiempo de paz, las misiones específicas permanentes que se le asignen.

c) El Apoyo a la Fuerza, entendido como el conjunto de órganos responsables de la dirección, gestión, administración y control de los recursos humanos, materiales y financieros, asignados a cada uno de los Ejércitos. En su ámbito se dirigirá y se controlará el mantenimiento de la Fuerza y se llevarán a cabo las actividades del apoyo logístico que posibilitan la vida y funcionamiento de las unidades, centros y organismos.

### **Artículo 15. Misiones.**

1. Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.

3. Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

4. Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

### **Artículo 16. Tipos de operaciones.**

El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren

realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en:

a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.

b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.

c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.

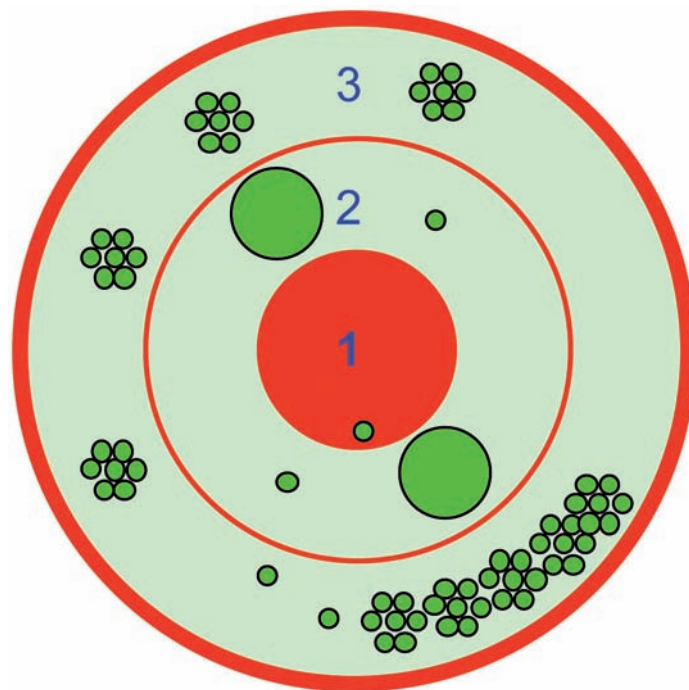
d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes.

e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

f) La participación con otros organismos nacionales internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.

# ANEXO III

## REPRESENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LOS EJÉRCITOS



1. Cuartel General
2. Fuerza
3. Apoyo a la Fuerza

# ANEXO IV

## COMETIDOS SUSCEPTIBLES DE EXTERNALIZACIÓN (MADOC)

### Cometidos susceptibles de externalización:

El área de instalaciones agrupa seis ámbitos diferentes:

- Área de mando: mando y control (C2) civil, red interna informática y seguridad.
- Área de vida: dormitorios, ablución-duchas, cocina-comedor, cantina, capilla, lavandería, tienda, recreativa-deportiva y red sanitaria-aseos.
- Área de logística: talleres militares y civiles, polvorines y almacenes.
- Sanidad: botiquín y enfermería (se excluyen explícitamente los Escalones Médicos Avanzados Terrestres).
- Seguridad: guardia, protección y megafonía-alertas.
- Red viaria tanto interna como de accesos, y plataformas para helicópteros.

De cara a la contratación se establecen cinco grandes bloques:

Bloque 1.

- *Catering*:
  - Selección, compra, recepción, almacenamiento y custodia de alimentos y materias primas.
  - Confección de las propuestas de menús.
  - Manipulación y cocinado de los productos alimenticios necesarios para la confección de menús.
  - Servicio y distribución de la comida en los locales y horarios que sean establecidos.
  - Recogida, limpieza y desinfección de los utensilios y menaje de cocina, del comedor y demás instalaciones empleadas en todo el proceso.
  - Recogida, embolsado y traslado a los puntos que se indiquen de los residuos generados.
  - Mantenimiento y reposición, en su caso, de los elementos e instalaciones empleadas en todo el proceso.
- Agua embotellada: suministro de agua embotellada necesaria para el consumo en la base.
- Bar-cafetería: explotación del bar-cafetería y zona de ocio que el propio adjudicatario instale y que deberá incluir:



- Servicio de cocina, barra y mesas.
  - Música ambiental.
  - Zona de ocio con sala de televisión conectada a plataforma digital vía satélite desde España, videoteca y biblioteca en español, sala de internet con un mínimo de seis puestos y máquinas recreativas que no sean juegos de azar.
- Cooperativa.
  - Agua a granel: suministro de agua para consumo humano, utilizada para beber, cocinar, preparar alimentos, higiene personal y otros usos domésticos, sea cual sea su origen e independientemente de la forma de su suministro.

## Bloque 2.

- Limpieza exterior: labores de limpieza y saneamiento de las zonas exteriores a los edificios o habitáculos de trabajo y vida, además del material y los medios necesarios para llevar a cabo dicho trabajo, incluyendo la recogida de basuras, mantenimiento, reparación, limpieza y desinfección de los contenedores.
- Limpieza interior: labores de limpieza y saneamiento del interior de los edificios o habitáculos de trabajo y vida, además del material y los medios necesarios para llevar a cabo dicho trabajo.
- Cuidado de jardines: conservación de las zonas verdes que haya o pudiera haber en el futuro, arbustos y árboles, estén o no dentro de las zonas verdes, así como el uso y mantenimiento del sistema de riego y todos sus componentes.
- Saneamientos: mantenimiento del material y las instalaciones incluidas en la red de aguas limpias (potable) y en la de aguas sucias (grises y negras).
- Fosas sépticas, depuradoras y váteres químicos: vaciado y limpieza de fosas sépticas, depuradoras y váteres químicos; el desatasco de cañerías y desagües, así como vaciado, limpieza y reposición de los productos químicos necesarios.
- Lavandería: servicio de lavandería, incluyendo todos los productos necesarios, así como el mantenimiento del material y equipo puesto a disposición del proveedor.
- Lavado de vehículos: limpieza tanto interior como exterior.
- Gasolineras: suministro a los vehículos, registro y control del combustible; mantenimiento y limpieza de las instalaciones, material y equipo.

- Residuos contaminantes: retirada de cualquier tipo de residuo contaminante que se pudiera originar, independientemente de la naturaleza y origen del mismo.

#### Bloque 3.

- Mantenimiento de contenedores de: oficinas, vida y ablución.
- Mantenimiento de: talleres y almacenes, carpas y edificios.

(Todos incluyen los trabajos de albañilería, fontanería, electricidad y carpintería).

#### Bloque 4.

- Mantenimiento de: grupos electrógenos; contenedores de lavandería, ducha, cocina y frigorífico; contenedores de munición; de vehículos (tanto tácticos como no tácticos) y de extintores.

#### Bloque 5.

- Biblioteca y sala multiusos: control y distribución de vídeos y libros; organización y adecuación de la sala multiusos para cualquier evento o actividad.
- Gimnasio: gestión, organización y mantenimiento de los distintos aparatos.
- Internet: proporcionar el servicio de internet, ejecutando las conexiones necesarias, instalación y mantenimiento de todo el material necesario.
- Juegos: gestión, organización y mantenimiento de una sala con diferentes tipos de juegos.
- Peluquería: tanto masculina como femenina, gestión, mantenimiento y reposiciones necesarias del material y medios que se empleen.
- Excursiones y actividades lúdico-culturales: organización, planificación y gestión de excursiones y actividades de carácter cultural para el personal militar, de duración adecuada al tiempo libre disponible.
- Prensa, canal satélite o similar: conexión y gestión del canal satélite o similar, así como distribución de prensa nacional en la cantidad y variedad que se definan, según las necesidades.
- Teléfono, nacional y local: gestión y mantenimiento de los locales y los medios necesarios.

- Estafeta y paquetería: recepción y confección de paquetería personal con destino a territorio nacional, recepción y distribución de la paquetería y efectos postales procedentes de territorio nacional.

# ANEXO V

## ACTIVIDADES DEL GEC PERIODO 2004-2007

<b>Tipo de Trabajo</b>	<b>Número de Trabajos</b>	<b>Base (millones de euros)</b>	<b>Ajuste (millones de euros)</b>	<b>% Ahorro</b>
Estimación de Precios y Costes	2	799,00	207,00	25,91%
Auditoría de Ofertas y Cotizaciones	25	2.979,71	246,17	8,26%
Auditoría de Costes Incurridos	23	569,54	23,86	4,19%
<b>Totales 2004-2007</b>	<b>50</b>	<b>4.348,25</b>	<b>477,03</b>	<b>10,97%</b>

<b>Tipo de Trabajo</b>	<b>Número de Trabajos</b>
Auditoría de Costes Unitarios	24
Análisis costes/precios ejecución contratos	27
Análisis del Coste de los Servicios Públicos	3
Análisis de Costes de las Actividades	1
Informes Previos Órdenes Proceder	496
<b>Total 2004-2007</b>	<b>551</b>

# ANEXO VI

## EJEMPLO DE NORMATIVA RELATIVA A CALIDAD Y SEGURIDAD

### • CALIDAD:

- Orden Ministerial 65/1993, de 9 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 764/1992, de 26 de junio, en materia de calidad y de seguridad industrial, funciones específicamente señaladas en los apartados 2, e), y h) del artículo 8 del mencionado Real Decreto, con el objeto de clarificar y delimitar estas funciones de la Dirección General de Armamento y Material.
- Instrucción 39/1998, que desarrolla la Orden Ministerial 65/1993 en materia de calidad en los contratos de suministros, consultorías y asistencias, y de servicios para el armamento y material de Defensa.
- Orden Ministerial Delegada 323/11176/1997, de 8 de septiembre, por la que se implanta el Acuerdo de Normalización OTAN, STANAG<sup>1</sup> 4107 (Edición 6) que corresponde a la «Aceptación mutua entre Servicios Oficiales de Calidad y utilización de las Publicaciones Aliadas para el Aseguramiento de la calidad».
- Instrucción 39/1998, de 19 de febrero, que desarrolla la Orden 65/1993, de 9 de junio, en materia de calidad en los contratos de suministros, consultorías y asistencias, y de servicios para el armamento y material de defensa.

### • SEGURIDAD:

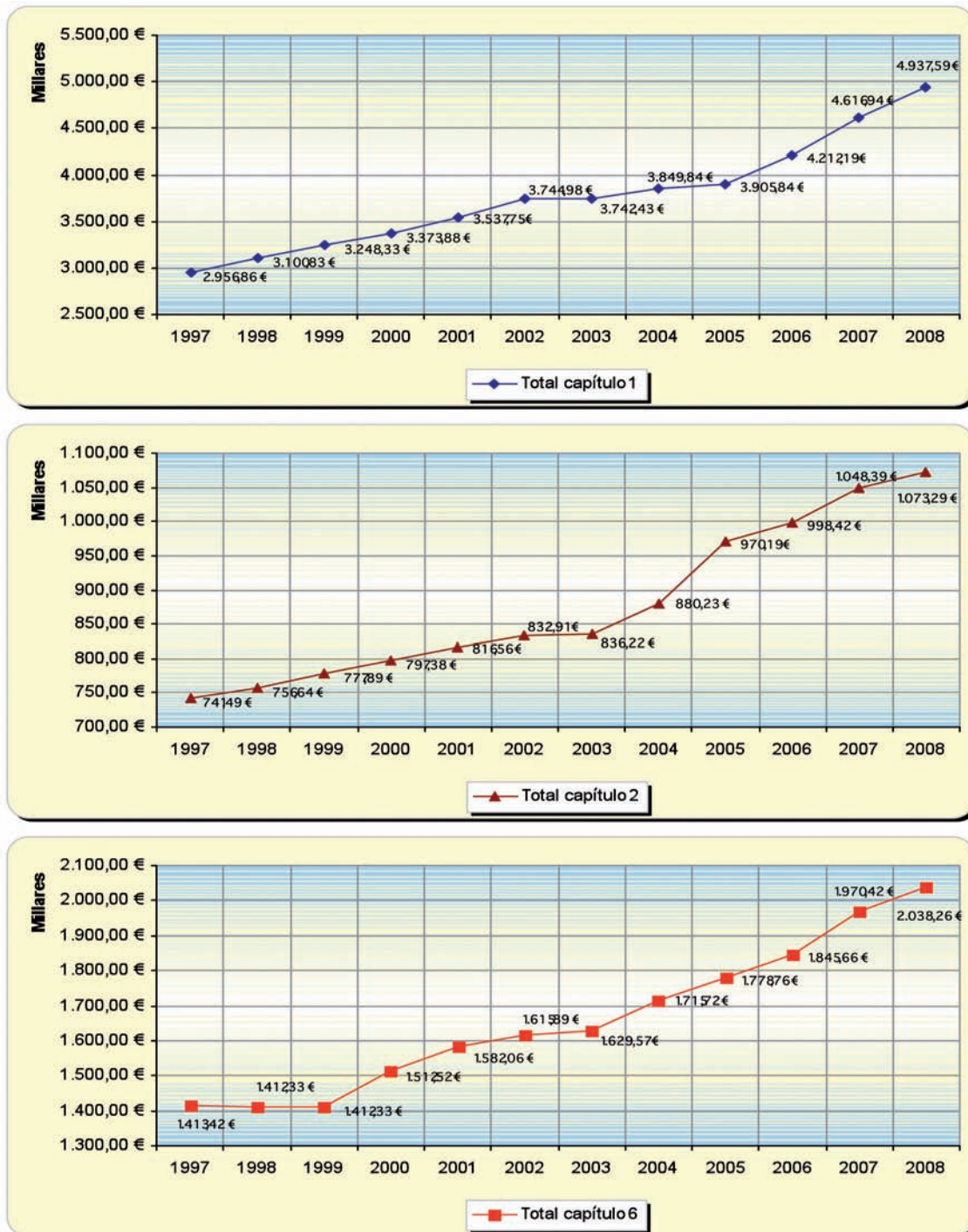
- Orden Ministerial Comunicada 17/2001, de 20 de enero, por la que se aprueba el «Manual de Protección de Materias clasificadas del MINISDEF en poder de las empresas».
- Orden Ministerial Comunicada 44/2001, por la que se aprueba la «Normativa para la aplicación del Manual de Protección de Materias clasificadas del MINISDEF en poder de las empresas».
- Orden Ministerial 81/2001, de 20 de abril, por la que se aprueba las «Normas de protección de contratos».
- Real Decreto 1265/2007, de 21 de septiembre, por el que se establecen las normas especiales sobre subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional en materia de defensa, de seguridad y de inteligencia.
- Orden PRE/2740/2007, de 19 de septiembre, por la que se aprueba el Reglamento de Evaluación y Certificación de la Seguridad de las Tecnologías de la Información.

---

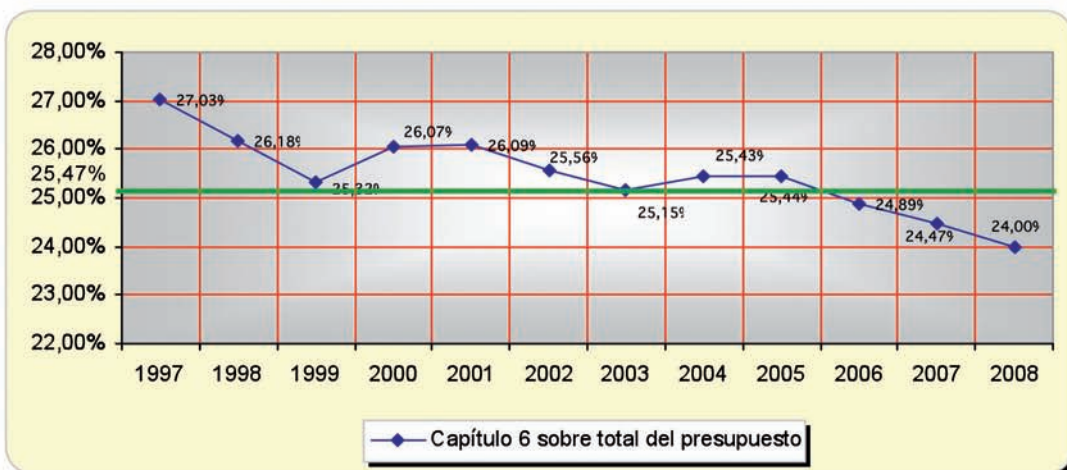
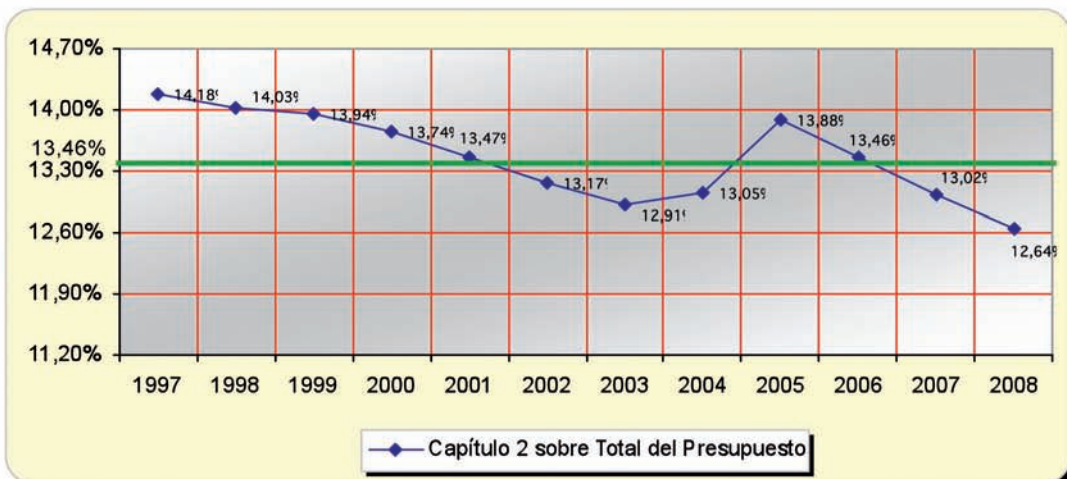
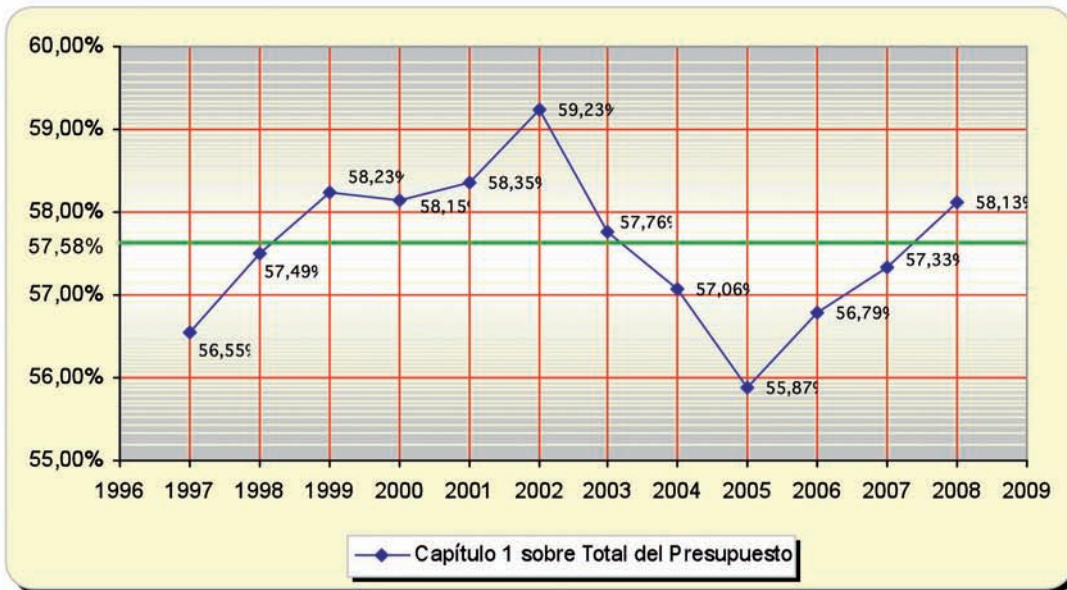
<sup>1</sup> Standardization Agreement.

# ANEXO VII

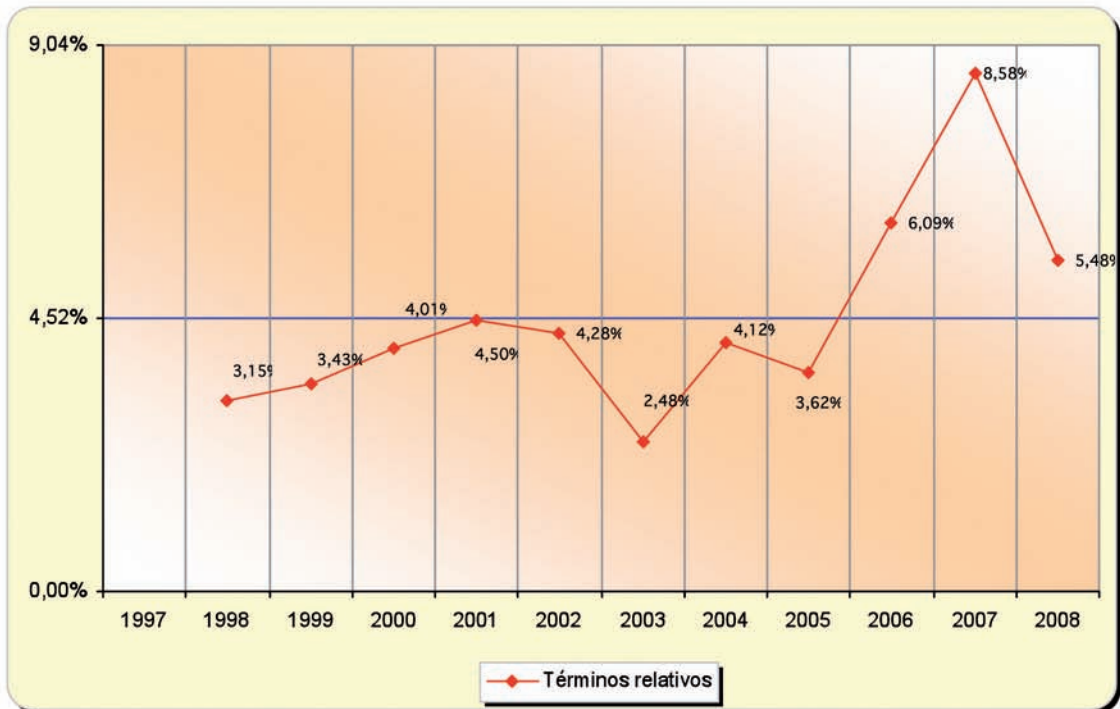
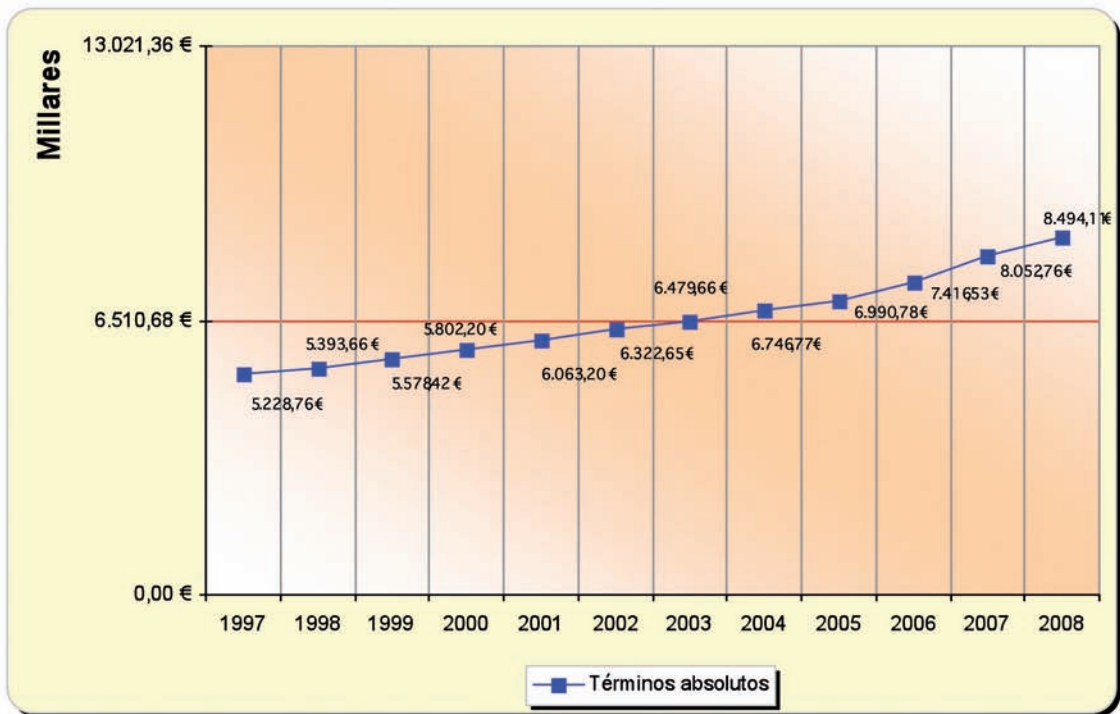
## EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN RELACIÓN CON LA EXTERNALIZACIÓN



**GRAFICO 1:** Importe de los capítulos 1, 2 y 6 del presupuesto del Ministerio de Defensa (MINISDEF)

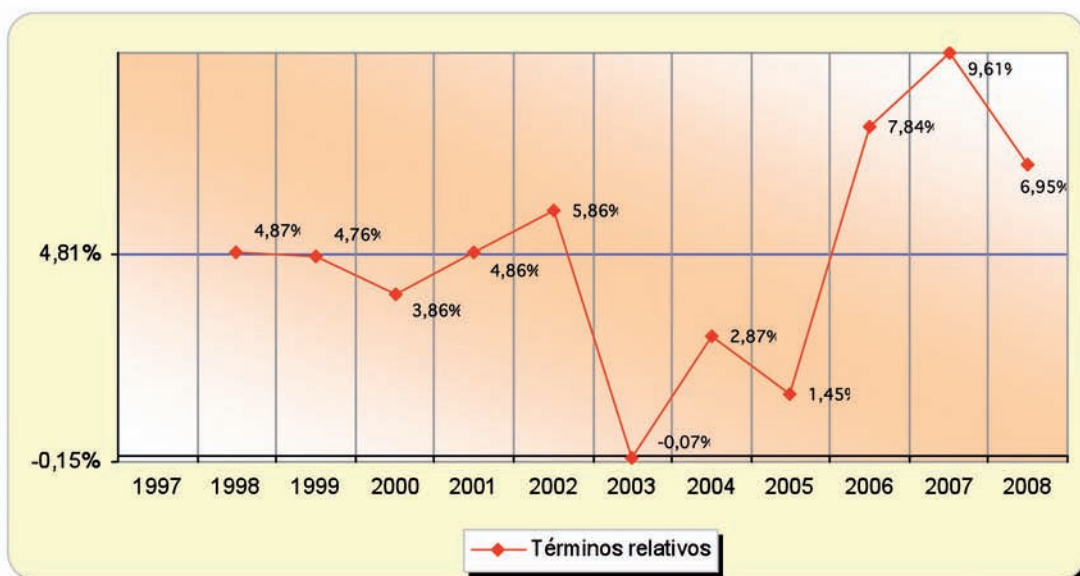
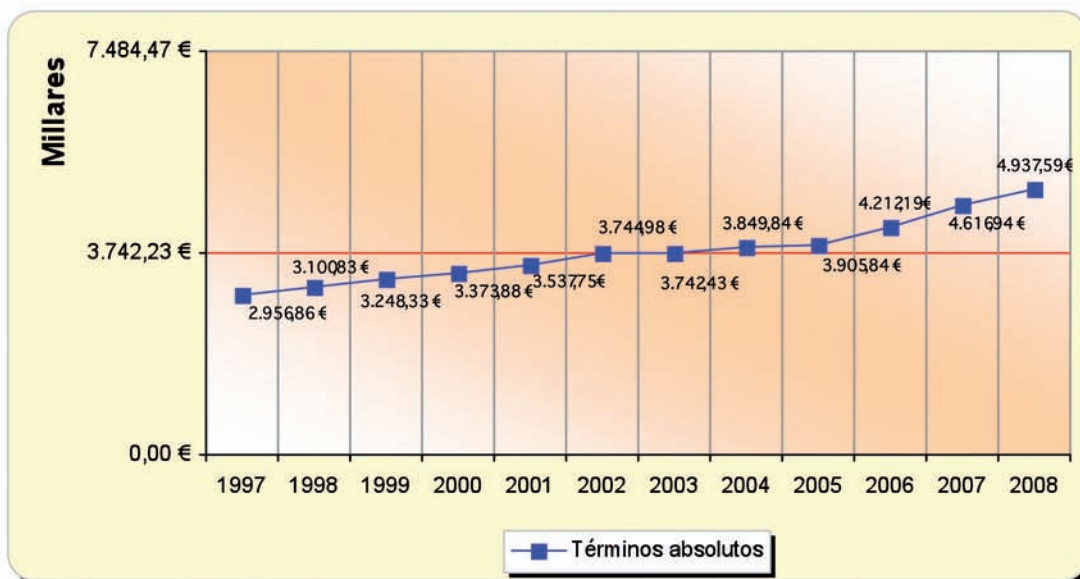


**GRAFICO 2:** Porcentaje capítulos 1, 2 y 6 sobre el total del presupuesto (MINISDEF)

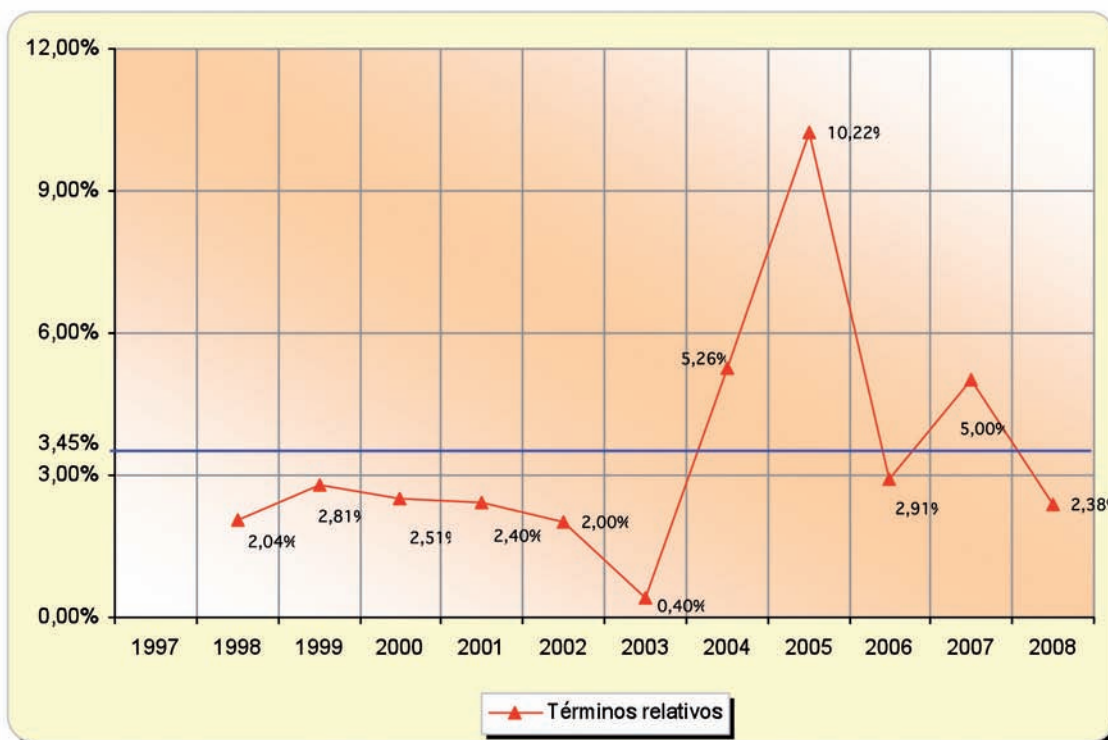
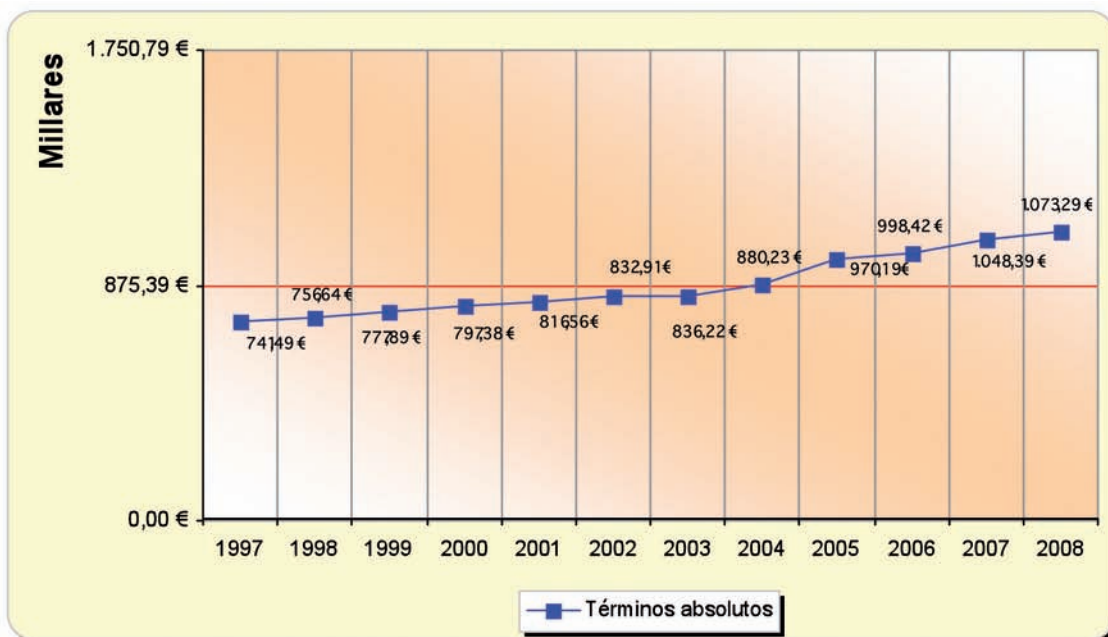


**GRAFICO 3:** Variación del presupuesto total del MINISDEF respecto al año anterior

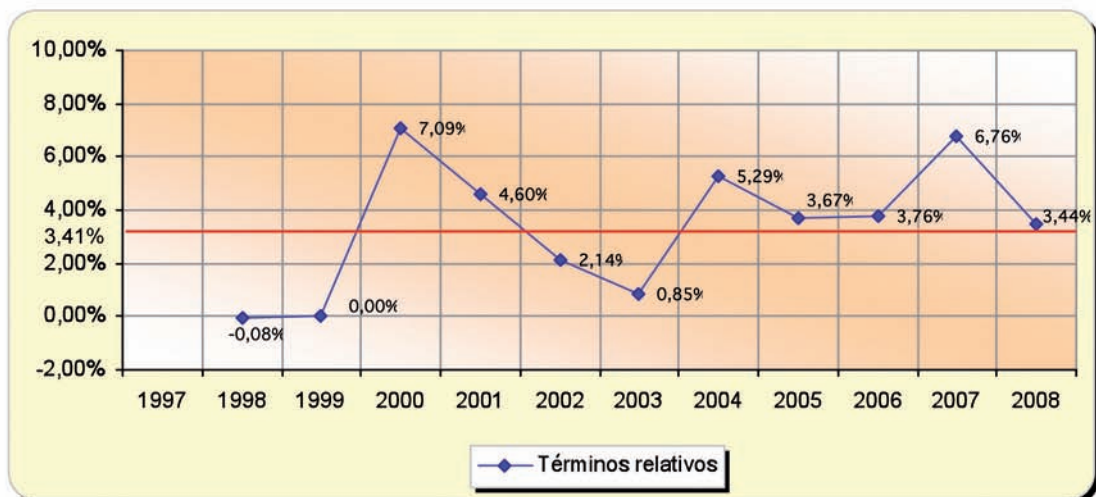
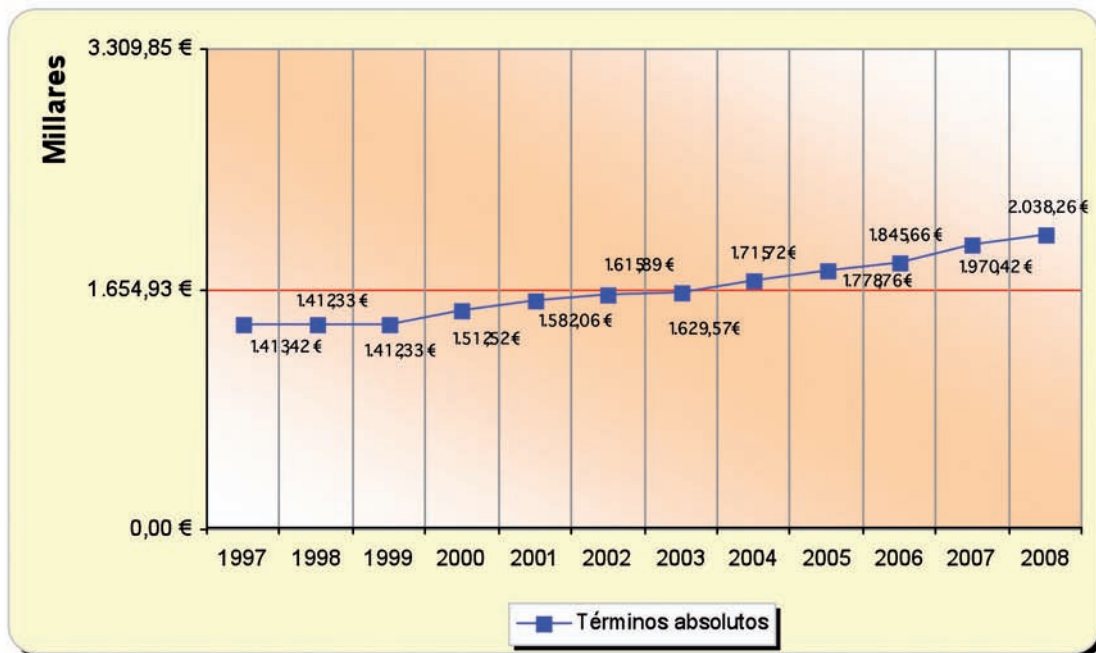




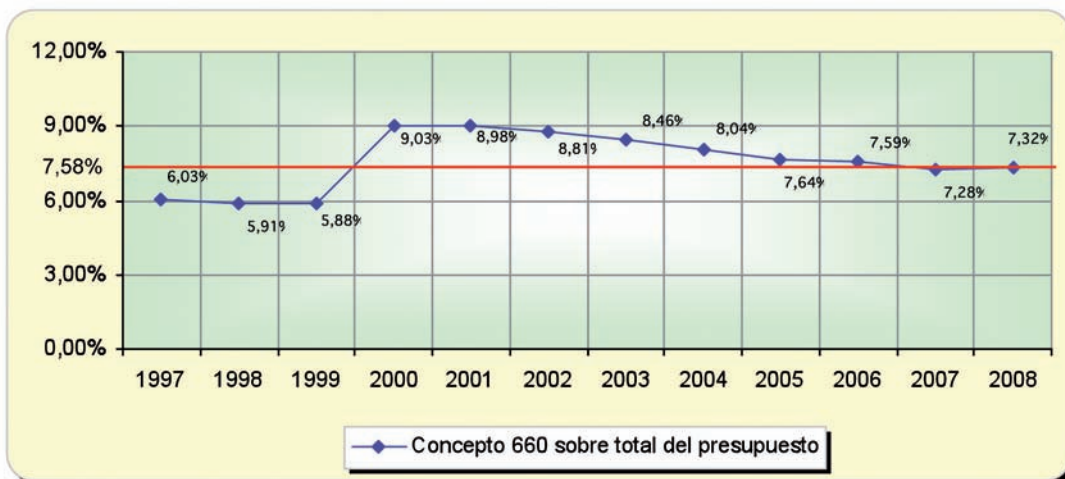
**GRAFICO 4:** Variación capítulo 1 respecto al año anterior



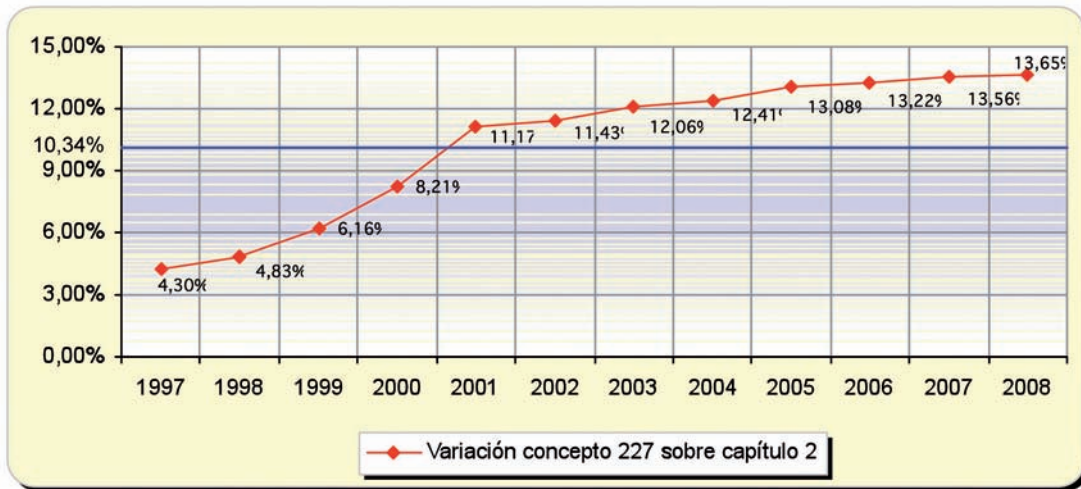
**GRAFICO 5:** Variación capítulo 2 respecto al año anterior



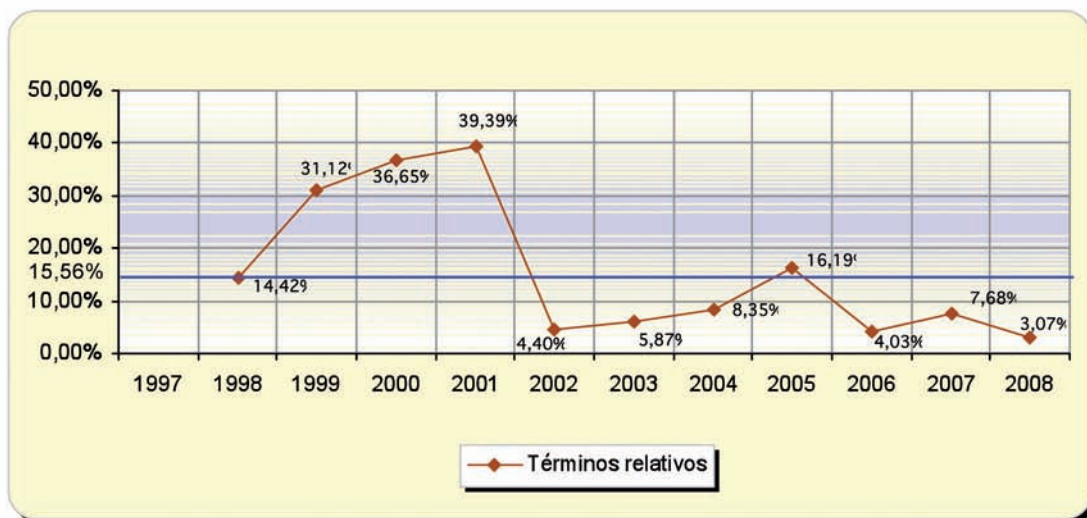
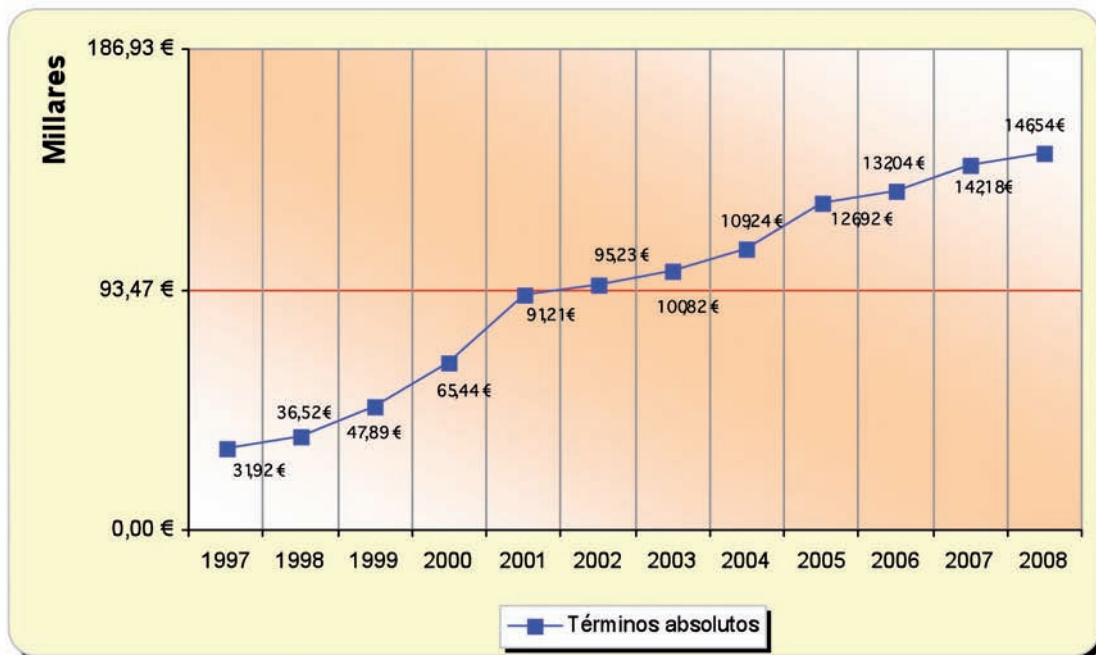
**GRAFICO 6:** Variación capítulo 6 respecto al año anterior



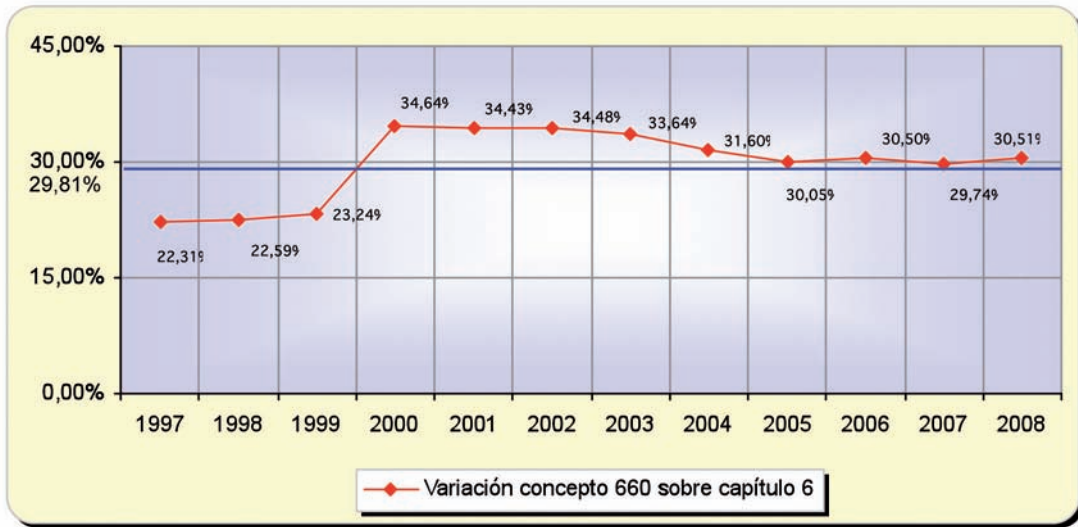
**GRAFICO 7:** Porcentaje conceptos 227 y 660 sobre el total del presupuesto



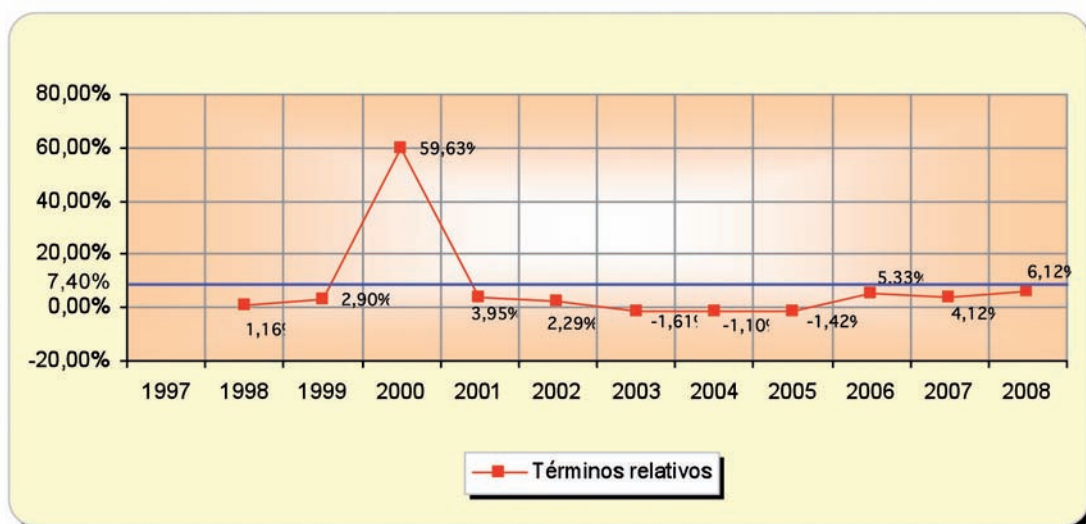
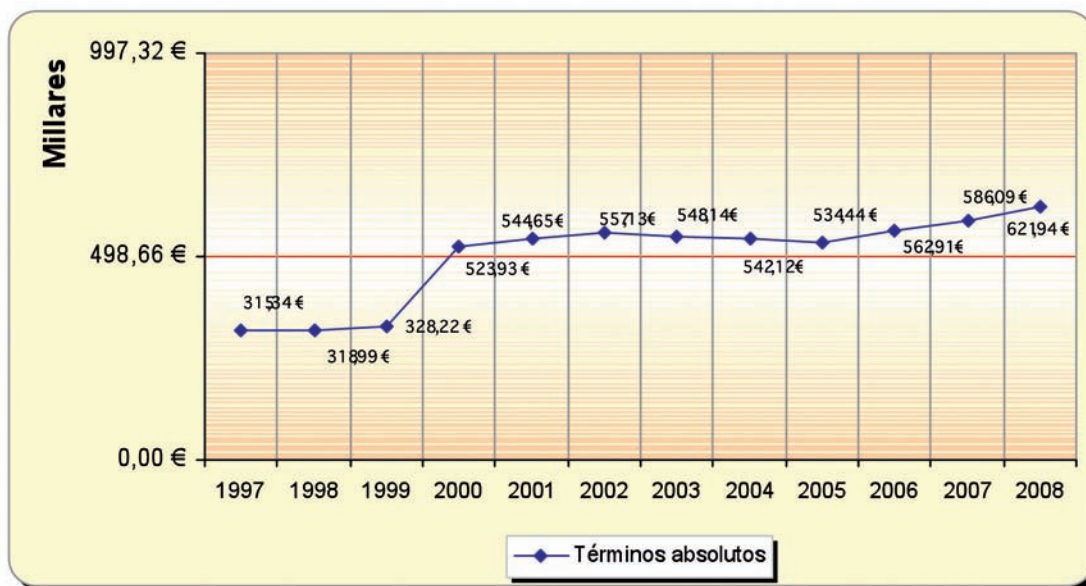
**GRAFICO 8:** Variación concepto 227 sobre capítulo 2



**GRAFICO 9:** Variación concepto 227 respecto al año anterior

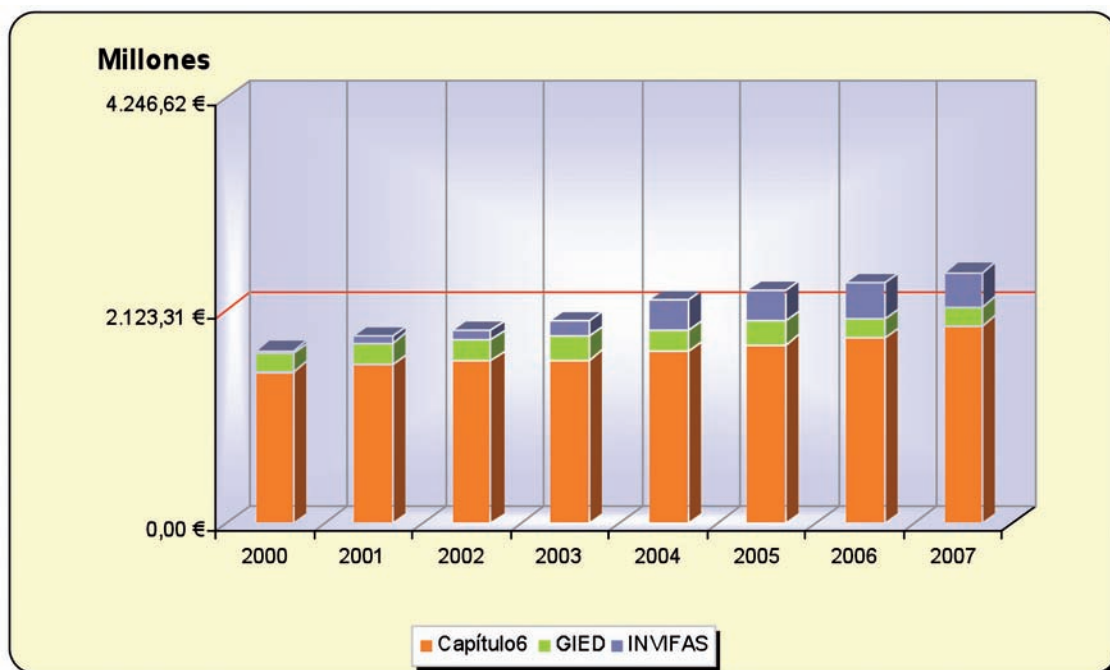


**GRAFICO 10:** Variación concepto 660 sobre capítulo 6



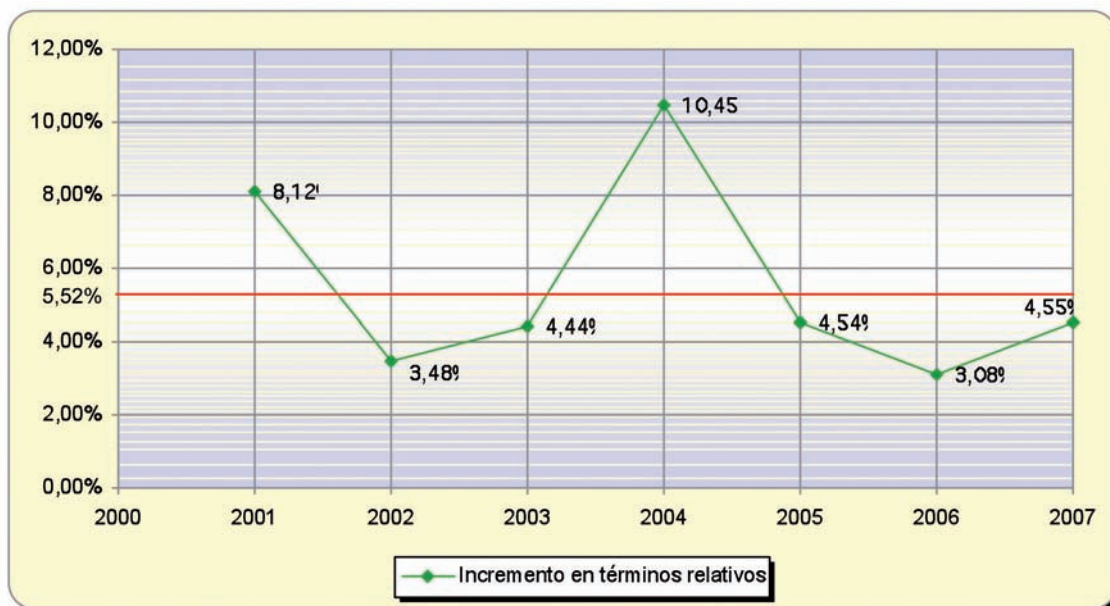
**GRAFICO 11:** Variación concepto 660 respecto al año anterior



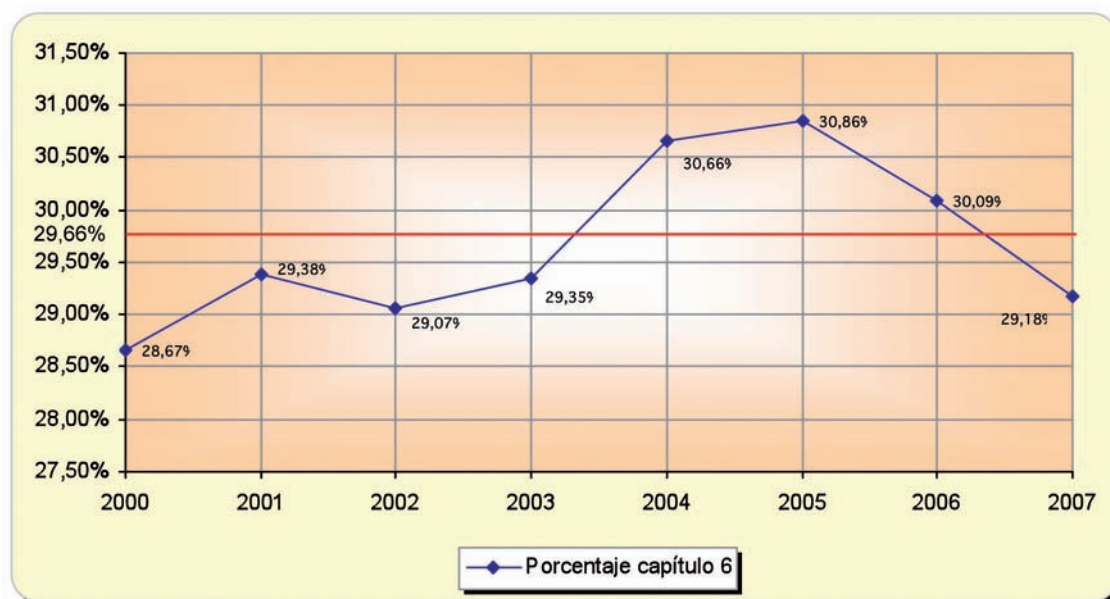


**GRAFICO 12 A:** Incrementos anuales del capítulo 6 [Términos absolutos (tabla M€ grafico M€)]

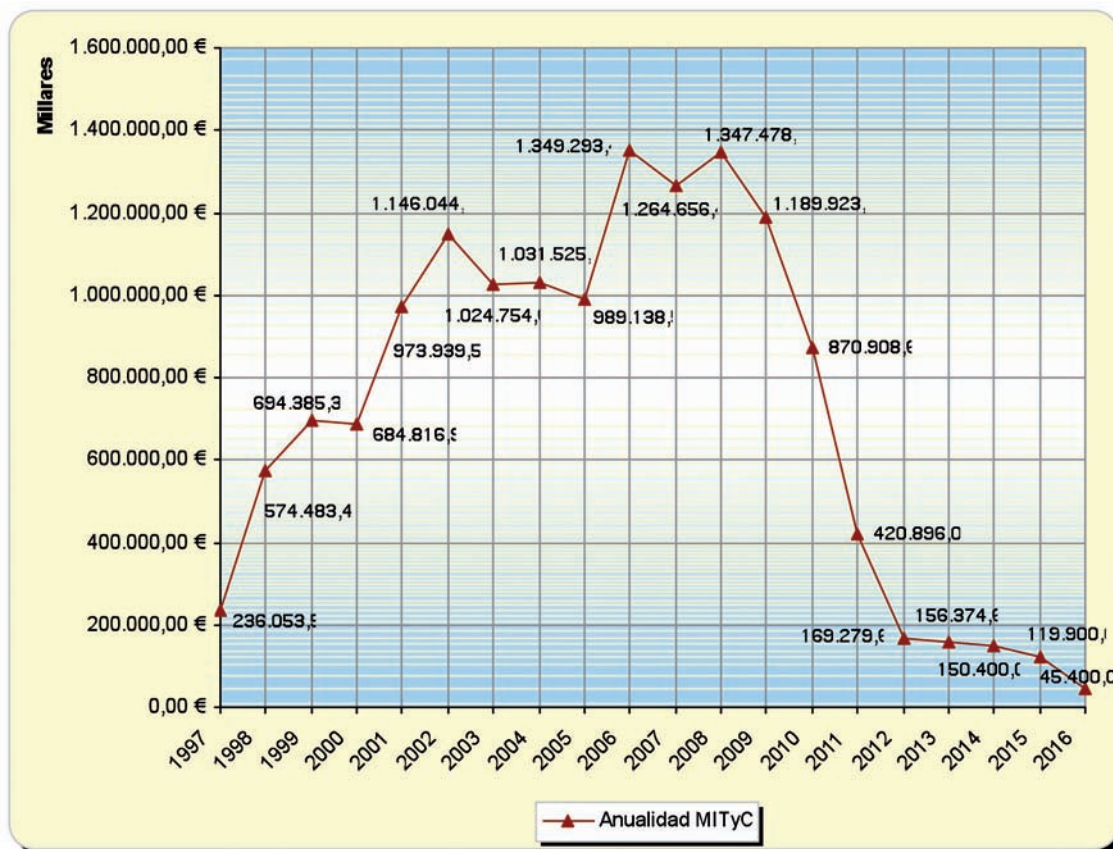
AÑO	CAPÍTULO 6	GIED	INVIFAS	TOTAL	Δ
2000	1.512.515,17	185.110,00	26.444,53	1.724.069,70	
2001	1.582.057,49	214.360,00	67.613,86	1.864.031,35	8,12%
2002	1.615.893,11	213.660,00	99.328,71	1.928.881,82	3,48%
2003	1.629.570,68	231.000,00	153.858,08	2.014.428,76	4,44%
2004	1.715.715,35	202.268,00	307.034,00	2.225.017,35	10,45%
2005	1.778.763,18	235.051,00	312.127,20	2.325.941,38	4,54%
2006	1.845.663,18	192.400,26	359.499,03	2.397.562,47	3,08%
2007	1.970.417,44	192.400,26	343.725,96	2.506.543,66	4,55%
<b>MEDIA</b>				<b>2.123.309,56</b>	<b>5,52%</b>



**GRAFICO 12 B:** Incrementos anuales del capítulo 6 (términos relativos)



**GRAFICO 13:** Porcentaje capítulo 6 incrementado sobre el total del presupuesto incrementado



**GRAFICO 14:** Anualidad anticipo Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

# ANEXO VIII

## CHARTRE DES BONNES PRATIQUES D'EXTERNALISATION

### CARTA DE BUENAS PRÁCTICAS DE EXTERNALIZACIÓN

L'externalisation s'inscrit dans une perspective stratégique

La externalización se inscribe en una perspectiva estratégica

L'externalisation implique un partenariat

La externalización implica una colaboración mutua

L'externalisation nécessite un engagement contractuel clair et équilibré

La externalización necesita un compromiso contractual claro y equilibrado

L'externalisation met l'homme au coeur de la démarche

La externalización sitúa e implica a los actores en el desarrollo de la actividad

L'externalisation repose sur une organisation souple et de proximité

La externalización se basa en una organización flexible y próxima

# ANEXO IX

## EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA EXTERNALIZACIÓN EN FRANCIA

	200	200	200	200	200
Ascendente de	29	669	685	830,6	867

Fuente: Ministerio de Defensa.

N	Actividad	200	200	200	200
1	Estudios e	6	5	2	5
2	Infraestructura	14	8	11	11
3	Mantenimiento	9	13	15	17
4	Fluido	1	2	2	2
5	Limpieza y gestión de	7	8	10	11
6	Servicios a	7	6	8	10
7	Transporte	6	7	8	15
8	Formación permanente y enseñanzas	2	3	4	3
9	Controles y disposiciones	7	2	3	1
10	Mantenimiento multi-	0	0	3	3
11	Gastos de externalización	7	10	0	2
TOTAL		59	67	68	83

Fuente: Ministerio de Defensa.

# ANEXO X

## SERVICIOS A EXTERNALIZAR SEGÚN LA CIRCULAR A-76

- Servicios y productos audiovisuales:
  - Fotografía (aérea y reportajes) y procesos fotográficos (revelado, impresión, copias, ampliaciones).
  - Producción de trabajos audiovisuales (redacción de guiones, dirección, edición, etcétera).
  - Microfilm y otras variedades.
  - Servicios de artes gráficas.
  - Distribución, reproducción y duplicado de materiales y productos audiovisuales.
  - Mantenimiento y gestión de instalaciones y equipos audiovisuales.
- Proceso automático de datos:
  - Servicios de gestión de instalaciones, instalación e ingeniería; introducción de datos, transmisión y teleproceso.
  - Análisis y programación de sistemas, desarrollo y simulación.
  - Instalación y mantenimiento de equipos.
- Servicios de alimentación:
  - Gestión de cafeterías, cocinas, panadería y comedores.
  - Máquinas de *vending*.
  - Hielo y agua.
- Servicios de salud:
  - Cirugía, medicina general, dental y psiquiatría.
  - Hospitalización, consultas externas y enfermería.
  - Reconocimientos médicos.
  - Exámenes audiovisuales; producción y ensamblado de gafas y audífonos.
  - Laboratorios médico dentales.
  - Farmacias.
  - Medicina preventiva.
  - Servicios dietéticos.
  - Servicios veterinarios.
- Tiendas y servicios industriales:
  - Maquinaria, carpintería, electricidad, fontanería, pintura y otros.
  - Producción y recarga de gas.
  - Fabricación, reparación y calibrado de equipos.

- Servicio y reparación de fontanería, calefacción, electricidad y aire acondicionado.
  - Servicios de prevención y protección de fuegos.
  - Servicios de custodia y portería.
- Mantenimiento, revisión, reparación y comprobación:
    - Aviones, componentes y repuestos.
    - Barcos, embarcaciones y piezas.
    - Vehículos a motor.
    - Vehículos de combate.
    - Sistemas de ferrocarril.
    - Sistemas y equipos electrónicos.
    - Armamento y sistemas de armamento.
    - Equipos médicos y dentales.
    - Equipos de mobiliario de oficina.
    - Equipos industriales.
    - Equipos fotográficos.
    - Sistemas espaciales.
- Servicios de apoyo:
    - Publicidad y relaciones públicas.
    - Servicios financieros y de gestión de nóminas.
    - Recaudación de deudas.
- Fabricación, tratamiento, comprobación y embalaje:
    - Equipos de artillería.
    - Ropa y fabricación de tejidos.
    - Líquidos, gases y productos químicos.
    - Productos de madera.
    - Equipos de comunicación y electrónicos.
    - Productos de goma y plástico.
    - Productos ópticos y afines.
    - Productos de metal y fundición.
    - Maquinaria.
    - Materiales de construcción.
    - Equipos de comprobación e instrumentación.
- Servicios Administrativos:
    - Operaciones de biblioteca.
    - Taquigrafía y transcripción.
    - Documentos de Word, introducción de datos, servicios de mecanografía.
    - Correo/mensajería.
    - Traducción.
    - Gestión de sistemas, productos y distribución.
    - Auditorías financieras.
    - Auditorías de conformidad.
    - Gestión de material.
    - Servicios de suministros.

- Otros servicios:
  - Lavandería y tintorería.
  - Cartografía.
  - Servicios de arquitectura e ingeniería.
  - Catalogación.
  - Formación académica, técnica y especializada en la utilización de sistemas (gas, vapor de agua, aguas residuales).
  - Servicios de laboratorio.
  
- Impresión y reproducción:
  - Gestión y operación de instalaciones.
  - Impresión y fijación.
  - Reproducción, copia y duplicado.
  - Planos.
  
- Propiedad inmobiliaria:
  - Diseño, ingeniería, construcción, modificación, reparación y mantenimiento de edificios y estructuras; equipos de construcción y electricidad.
  - Construcción, alteración, reparación y mantenimiento de carreteras y otras superficies.
  - Paisajismo, desagüe y mantenimiento de campos.
  - Desenterramiento de canales.
  
- Seguridad:
  - Servicios de protección y vigilancia.
  - Sistemas de ingeniería, instalación, y mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de seguridad particulares.
  - Laboratorios forenses.
  
- Estudios y análisis especiales:
  - Análisis de beneficios.
  - Análisis estacionarios.
  - Estudios con datos científicos.
  - Estudios reguladores.
  - Estudios de defensa, educación y energía.
  - Estudios de litigios legales.
  - Estudios de gestión.
  
- Ingeniería de sistemas, instalaciones, operaciones, mantenimiento y comprobación.
  
- Sistemas de comunicación voz, mensaje, datos, radio, cables, microondas y satélite:
  - Registro de misiles.
  - Seguimiento por satélite y emisión de datos.
  - Detección y seguimiento por radar.



- Servicios de televisión-equipos de estudio y transmisión, sistemas de distribución, receptores, antenas, etcétera.
  - Áreas recreativas.
  - Instalaciones para almacenaje.
- Transporte:
    - Parque de motores.
    - Servicio de autobuses.
    - Mantenimiento de vehículos.
    - Transporte por tierra, mar y aire de personas y cosas.
    - Transporte y seguimiento.

# **ANEXO XI**

## **CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE HELICÓPTEROS**

### **CONVENIO CELEBRADO POR EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LA PLATAFORMA INDUSTRIAL DE HELICÓPTEROS, A.I.E., PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA FLOTA DE HELICÓPTEROS DE LAS FAS**

En Madrid, a ..... de ..... de 2004.

#### **REUNIDOS**

De una parte, el Excmo. Sr. D. Francisco Pardo Piqueras, nombrado Secretario de Estado de Defensa por Real Decreto 606/2004, de 19 de abril, y actuando en virtud de las facultades delegadas conferidas por Orden Ministerial DEF/3015/2004, de 17 de septiembre (BOE n.º 228 de 21.09.2004), y

De otra, el Sr. D. Segisfredo Domingo Fernández, provisto de NIF 391304M, y actuando como Administrador Único de la Plataforma Industrial de Helicópteros, A.I.E. (NIF G83919852), según poder de fecha 01 de marzo de 2004 otorgado ante el Notario de Madrid D. Pedro de Elizalde y Aymerich, bajo el número 322 de su protocolo.

Ambas partes, en la representación que ostentan, se reconocen mutua capacidad para obligarse y convenir y

#### **EXPONEN**

**Primero.-** Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire (en adelante las FAS), en el cumplimiento de sus propias funciones dimanantes de la misión asignada en el Artículo 8º de la Constitución Española, tanto en sus aspectos puramente nacionales como en el marco de su participación en las misiones que le sean encomendadas a los países miembros de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, necesitan disponer de todos sus efectivos en estado operativo el mayor tiempo posible a un coste razonable y proceder a su actualización continua acorde con la experiencia acumulada en su empleo y las mejoras tecnológicas que se produzcan.

**Segundo.-** En el marco del proceso de modernización de las FAS (Directiva de Defensa Nacional 01/2000) emprendido por la Secretaría de Estado de Defensa (en adelante SEDEF), una de las iniciativas fundamentales es la racionalización de los procesos de Sosténimiento que desarrollan las FAS.

**Tercero.-** Al amparo de esta racionalización las FAS, aplicando criterios de eficiencia y manteniendo la capacidad de decisión y gestión, transferirán a la industria aquellas tareas de Sosténimiento de los Sistemas de Armas que por razones estratégicas, económicas o de otra índole, no desean abordar con medios propios.

**Cuarto.-** Esta transferencia permitirá a las FAS liberar recursos para dedicarlos a otras tareas específicas de la Defensa Nacional, mejorar la Disponibilidad de los Sistemas de Armas, conseguir un Sosténimiento más eficiente y reducir los Costes asociados.

**Quinto.-** El Ministerio de Defensa considera que la mejor forma de llevar a cabo esta racionalización es mediante la creación, para cada sistema o familia de Sistemas de Armas, de una o varias Plataformas Industriales compuestas por empresas que complementen sus capacidades y desarrollen los trabajos de Sosténimiento para el Ministerio de Defensa.

**Sexto.-** Con la implantación y mejora continua del nuevo modelo, el Ministerio de Defensa se garantizará la adecuada integración entre las necesidades de los usuarios de los Sistemas de Armas, las capacidades de la Plataforma Industrial para el Sosténimiento de los mismos, la importancia operativa de los sistemas que los integran, la Disponibilidad requerida y los recursos disponibles.

**Séptimo.-** La Plataforma Industrial de Helicópteros, A.I.E. (en adelante PIH), formada por las empresas Eurocopter España, S.A. (ECESA), Industria de Turbopropulsores, S.A. (ITP), Indra Sistemas, S.A. (INDRA) y Amper Programas de Electrónica y Comunicaciones, S.A. (AMPER), reconoce el papel estratégico de las FAS como cliente preferente y se compromete a acomodar sus recursos disponibles y aportar aquellos que sean necesarios para satisfacer plenamente las necesidades expuestas de las FAS.

**Octavo.-** En sus estatutos, la PIH se atribuye las funciones de coordinación y gestión de los servicios demandados al amparo de este Convenio, que serán desarrollados por la misma.

**Noveno.-** La PIH está constituida por las firmas anteriormente citadas, altamente reconocidas en el sector nacional de la Defensa y que pueden aportar una dilatada experiencia en este sector, lo que, mediante la adecuación de la planificación de sus actividades internas a las necesidades de las FAS, producirá resultados óptimos en términos de coste y tiempo.

**Décimo.-** La PIH realizará las tareas de Sosténimiento encomendadas bajo un modelo de Convenio a largo plazo que le permitirá planificar tanto la carga de trabajo como las inversiones necesarias.

Con este modelo la PIH podrá obtener unas condiciones de trabajo que, por la continuidad y especialización, permitirán a las empresas que la constituyen realizar las inversiones necesarias para adquirir capacidades, adecuar sus recursos, especializarlos, y alcanzar un nivel óptimo de competitividad, que podrán comercializar fuera del ámbito de la Defensa y mejorar su posicionamiento para acceder al mercado internacional.

**Undécimo.-** En aplicación del artículo 3.1.d), último inciso, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP), los Convenios a celebrar por las FAS que se refieran al armamento y material de guerra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, quedan excluidos de la aplicación de la citada Ley.

**Duodécimo.-** Al amparo del anterior marco legal y en reconocimiento de los beneficios mutuos que resultarían de la cooperación entre ambos, el Ministerio de Defensa y la PIH acuerdan suscribir el presente CONVENIO, que se registrará por las siguientes

## **CLÁUSULAS**

### **Primera.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

El presente Convenio tiene por objeto determinar el marco general por el que se regularán las actividades de Sosténimiento para la totalidad de la flota de Helicópteros de las FAS en servicio durante la vigencia del presente Convenio.

En el Anexo I figuran los helicópteros actualmente en inventario.

Las actividades de Sosténimiento mencionadas en el primer párrafo de esta cláusula son las siguientes:

- Actividades de mantenimiento preventivo (inspecciones periódicas, sustitución de componentes, ...) contempladas en los programas de mantenimiento de los helicópteros de las FAS.
- Suministro de repuestos (consumibles o reparables) que las FAS necesitan para realizar las actividades de Sosténimiento que no lleve a cabo la PIH.
- Obtención, acumulación y suministro de la reserva de guerra.
- Demanda puntual a la PIH de recursos (personal, equipos e instalaciones), como apoyo a los propios de las FAS, para realizar las actividades de Sosténimiento que no lleve a cabo la PIH.
- Asistencia técnica "in-situ" mediante grupos de mantenimiento y reparación de despliegue rápido.
- Despliegue de la capacidad acordada en caso de crisis hasta el nivel de "Base de Apoyo" para el cumplimiento de cualquier compromiso asumido por el Ministerio de Defensa.

- Prestación de Servicios de Oficina Técnica, incluyendo todos o parte de los siguientes trabajos:
  - Realización de Estudios de ingeniería, análisis de aplicabilidad, interés y viabilidad de cumplimentación de Boletines de Servicio, planificación de los trabajos para su cumplimentación, etc.
  - Diseño de Reparaciones, Modificaciones y mejoras a los helicópteros y a sus equipos embarcados o de apoyo.
  - Realización de Estudios logísticos (actualización de documentación, análisis del apoyo logístico (LSA), ...)
  - Otras actividades asociadas que se consideren de interés.
- Actividades de mantenimiento correctivo: reparaciones de célula (estructura, tuberías, cableado, ... ), sustitución de equipos, etc.
- Recuperación de reparables.
- Incorporación de Modificaciones y Mejoras a los helicópteros y a sus equipos embarcados o de apoyo.
- Otras actividades de Sosteenimiento no contempladas anteriormente (por ejemplo, gestión de abastecimiento y almacenes, transporte, ...) y que de común acuerdo se decidan afrontar.

Las condiciones particulares del apoyo industrial durante la prestación de asistencia técnica “in-situ” o en despliegue se negociarán caso a caso en función de los despliegues.

Para la prestación de estos servicios la PIH mantendrá la capacidad técnica suficiente, en cumplimiento de lo expuesto en la cláusula décimo tercera.

## **Segunda.- PRESUPUESTO.**

El presupuesto del presente Convenio asciende a CIENTO NOVENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA EUROS (194.784.970€), en las anualidades que se indican y financiados con cargo a las aplicaciones presupuestarias expresadas o a las que las sustituyan en el futuro.

APLICACIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009
14.11.214A.1.660	0	20.394.327	21.006.156	21.636.340	22.285.430	22.953.992
14.16.214A.1.660	0	11.330.000	11.670.000	12.020.000	12.380.000	12.750.000
14.21.214A.1.660	0	4.964.786	5.113.730	5.267.142	5.425.156	5.587.911
TOTALES	0	36.689.113	37.789.886	38.923.482	40.090.586	41.291.903

La existencia de crédito se hace constar mediante los correlativos Certificados de Existencia de Crédito (CEC,s) y de Compromiso de Crédito (CCC,s), expedidos por las correspondientes Jefaturas de Contabilidad.

Las cantidades anteriormente reseñadas tienen el carácter de máximas y serán en cualquier caso orientativas, no asumiendo el Ministerio de Defensa

compromiso alguno en cuanto al agotamiento de los créditos de cada anualidad.

No obstante lo anterior, el presupuesto del Convenio podrá ser aumentado, previa la reglamentaria tramitación de la modificación, en el importe de los gastos de sostenimiento de helicópteros afectados por la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los cuales serán financiados con cargo a la aplicación presupuestaria 14.03.211A.2.228 o a aquella que la sustituya en el futuro.

### **Tercera.- PROGRAMAS ANUALES DE TRABAJO.**

En el marco del presente Convenio el Ministerio de Defensa y la PIH negociarán anualmente un "Programa Anual de Trabajo" por cada Ejército (en adelante PAT,s), en función del análisis detallado de las necesidades de sostenimiento para el ejercicio en cuestión de los helicópteros en inventario.

En dichos PAT,s figurará la división de trabajos a realizar por la PIH, por los subcontratistas y por los suministradores de repuestos, y se recogerán las tarifas, los objetivos a cumplir, la cuantía de las primas y penalizaciones en función de los valores de los objetivos alcanzados.

El Ministerio de Defensa se reserva la posibilidad de solicitar ofertas a terceros de actividades relacionadas con los PAT,s.

Así mismo, podrá solicitar a la PIH la presentación de ofertas de terceros para la realización de determinadas actividades incluidas en los PAT,s.

Los criterios para el establecimiento de tarifas y objetivos para cada PAT figuran en el Anexo III.

### **Cuarta.- ÓRDENES DE TRABAJO.**

La ejecución de cada actividad encomendada, se realizará a partir de la emisión de una Orden de Trabajo a la PIH, cuyas condiciones se ajustarán tanto a este Convenio como al correspondiente PAT en vigor.

La certificación de los trabajos y/o de los porcentajes de avance de las obras, y la consecuente facturación, se realizará tras la verificación de su ejecución por el personal del Ministerio de Defensa designado al efecto, o según lo descrito en la cláusula decimoséptima.

El Ministerio de Defensa definirá la información mínima necesaria a consignar en la apertura y cierre de cada Orden de Trabajo.

### **Quinta.- PERÍODO TRANSITORIO.**

Las Empresas que constituyen la PIH se comprometen a continuar desarrollando las actividades amparadas por el presente Convenio acogidas a contratos a su nombre que expiren durante el periodo transitorio que

transcurre desde la firma del presente Convenio a la entrada en vigor de los primeros PAT,s, según el procedimiento jurídico que establezca el Ministerio de Defensa.

Así mismo, las Empresas que constituyen la PIH se comprometen a modificar los contratos a su nombre relativos al objeto de este Convenio que continúen vigentes a la entrada en vigor de los primeros PAT,s, a integrar las actividades contratadas en este Convenio y a ajustar las condiciones técnicas y económicas de los trabajos desarrollados al amparo de dichos contratos a las pactadas en el correspondiente PAT en vigor.

#### **Sexta.- PRECIOS.**

El Ministerio de Defensa podrá pagar los servicios realizados por la PIH en función de tres conceptos:

- Disponibilidad alcanzada.
- Hora de vuelo
- Actividades Individualizadas

La estructura de precios, su forma de cálculo y sus variaciones por el grado de consecución de objetivos figuran en el Anexo III.

Durante el período transitorio definido en la cláusula Quinta, el pago se realizará exclusivamente en función del concepto de Actividades Individualizadas.

#### **Séptima.- OBJETIVOS.**

El Ministerio de Defensa establecerá anualmente, para cada uno de los PAT,s una serie de objetivos agrupados en dos tipos:

- Objetivos particulares.- Son los objetivos asociados a los Conceptos de Disponibilidad y de Actividades Individualizadas.
- Objetivos Generales.- Son los objetivos estratégicos y los asociados a la mejora continua

El establecimiento y valoración de estos objetivos se describen en el Anexo III.

#### **Octava.- FACTURACIÓN.**

El Ministerio de Defensa podrá realizar certificaciones parciales de los trabajos realizados por la PIH, en función de los distintos conceptos bajo el que se establece su precio (Disponibilidad, Horas de Vuelo o Actividades Individualizadas) y del nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos para cada concepto y reflejados en los PAT,s.

La PIH deducirá de su facturación al Ministerio de Defensa las compensaciones a las que tenga derecho en función de dos conceptos:

- Horas de trabajo del personal del Ministerio de Defensa integrado en equipos de trabajo de la PIH en el mantenimiento de la capacidad técnica de las FAS.
- Horas de trabajo del personal del Ministerio de Defensa integrado en equipos de trabajo de la PIH en la realización de actividades que se haya determinado que deben ser realizadas por la PIH.

El mecanismo de facturación y deducción de compensaciones se describe en el Anexo III.

#### **Novena.- REPUESTOS.**

##### **– Repuestos necesarios para las actividades de Sosténimiento desarrolladas por la PIH.**

La adquisición, almacenamiento, mantenimiento y gestión de los repuestos necesarios para las actividades amparadas por el presente Convenio que desarrolle la PIH serán realizadas por la misma, salvo aquellos repuestos que el Ministerio de Defensa adquiriera a través de FMS, NAMSA o cualquier otra Agencia o acuerdo entre Estados. Así mismo, los costes asociados a las actividades anteriores correrán a cargo de la Plataforma, sin perjuicio de que el valor estimado para dichos costes se compute en el cálculo de los precios.

A partir de la firma del presente Convenio, a petición de las FAS y de común acuerdo con la Plataforma, los reparables que sea necesario adquirir asociados a las actividades que desarrolle la PIH, podrán ser propiedad de la misma. El Ministerio de Defensa pagará por el uso de los mismos según el Anexo III.

##### **– Adquisición de repuestos para las actividades realizadas por las FAS.**

El Ministerio de Defensa podrá acordar con la PIH la adquisición y suministro de los repuestos y consumibles necesarios para las tareas de mantenimiento que realicen las FAS.

Así mismo, el Ministerio de Defensa podrá acordar con la PIH otros servicios relacionados con el almacenamiento de este material.

##### **– Garantía de suministro de la Reserva de Guerra.**

La PIH se compromete a aprovisionar la Reserva de Guerra de todos los repuestos que suministre, tanto para las actividades que ella misma desarrolle, como para las que desarrollen las FAS.

El nivel de Reserva de Guerra y el plazo de acumulación de la misma será de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Defensa.



#### **Décima.- NO EXCLUSIVIDAD .**

Este Convenio no supone exclusividad por parte de la PIH, por lo que el Ministerio de Defensa se reserva el derecho a pedir ofertas a terceros para la realización de las actividades que figuran en la cláusula primera.

En el caso de que la PIH, en previsión de posibles trabajos, realice sin requerimiento del Ministerio de Defensa, actividades de preparación de trabajos, de acopio de materiales o de cualquier otro tipo, tales actividades serán en todo caso por cuenta y riesgo de la PIH, no pudiendo reclamar compensación alguna al Ministerio de Defensa si los trabajos previstos no son finalmente adjudicados a la PIH en el correspondiente PAT.

#### **Undécima.- SUBCONTRATACIONES.**

Para aquellos servicios que no estén cubiertos directamente por la PIH, ésta solicitará ofertas a diferentes empresas entre las que incluirá las que sean propuestas por el Ministerio de Defensa, presentando las citadas ofertas en soporte original al aludido Ministerio, para su selección.

##### **– Limitación de subcontrataciones.**

Salvo que se disponga lo contrario, la PIH podrá concertar con terceros la realización de trabajos derivados del presente Convenio hasta un máximo del veinte (20) por ciento del importe total anual establecido en cada PAT, quedando sometida dicha subcontratación a la previa autorización escrita del Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa podrá autorizar un nivel de subcontratación superior tras un análisis caso a caso, quedando delegada dicha autorización en el Director General de Armamento y Material.

El Ministerio de Defensa velará para que en las subcontrataciones prime la eficiencia en el desarrollo de los trabajos.

La adquisición de repuestos necesarios para la realización de las actividades acordadas está excluida de esta limitación de subcontratación.

##### **– Actividades críticas.**

Se denominan críticas aquellas actividades de especial consideración para el Ministerio de Defensa, y serán definidas por el mismo. La subcontratación a terceros de cualquier actividad definida como crítica requerirá la autorización expresa del Ministerio de Defensa. La lista de actividades críticas figuran en el Anexo I.

Las actividades definidas como críticas podrán variar en los diferentes PAT,s derivados de este Convenio.

#### **Duodécima.- INCORPORACIÓN DE EMPRESAS A LA PIH.**

La PIH se compromete a estudiar la incorporación a la misma de cualquier empresa a propuesta del Ministerio de Defensa.

#### **Decimotercera.- CAPACIDADES Y AUTORIZACIONES.**

Se considera “capacidad para abordar los trabajos” disponer de un sistema de gestión eficaz y eficiente en el que estén incluidos una Organización apropiada, unos Procesos y unos Procedimientos establecidos e implantados así como unos Recursos Técnicos y Humanos suficientes para el desarrollo de los Trabajos que se encomienden.

La PIH justifica de forma suficiente su capacidad y la de aquellas empresas que proponga como subcontratistas para abordar los trabajos objeto del presente Convenio a fecha de la firma del mismo mediante la documentación recogida en el Anexo IV.

Durante el período de vigencia del presente Convenio, la PIH se compromete a adecuar estas capacidades a las necesidades no estratégicas del Ministerio de Defensa.

#### **Decimocuarta.- MANTENIMIENTO DE LA CAPACIDAD TÉCNICA DE LAS FAS.**

El Ministerio de Defensa considera estratégico que las FAS no pierdan la capacidad técnica de realizar las actividades de Sostén convenidas con la PIH.

Para ello, la PIH, de acuerdo con el Ministerio de Defensa, se compromete a mantener la capacidad técnica de las FAS mediante la integración de su personal militar en los equipos de trabajo de la PIH que realicen las actividades objeto del presente Convenio.

La PIH compensará al Ministerio de Defensa por las horas de trabajo del personal del Ministerio de Defensa integrado en los equipos de trabajo descritos en el párrafo anterior de Acuerdo a lo expuesto en la cláusula Octava.

El número, las actividades y los perfiles del personal del Ministerio de Defensa que se integren en los equipos de trabajo serán fijados anualmente entre el Ministerio de Defensa y la PIH y se incorporarán en los PAT,s correspondientes.

#### **Decimoquinta.- USO COMPARTIDO DE CAPACIDADES .**

La PIH podrá utilizar instalaciones, materiales y equipos afectos al Ministerio de Defensa, previa autorización por escrito de éste, tanto para los fines del presente Convenio como para otras actividades de la PIH, relacionadas con fines ajenos al mismo pero derivados de otros posibles contratos con las FAS.

Para ello, la PIH solicitará al Ministerio de Defensa autorización para el uso de los recursos mencionados en el párrafo anterior, identificando las instalaciones, materiales y equipo a emplear, el periodo de duración y las actividades en que van a ser empleados.

El Ministerio de Defensa no estará obligado a acceder a las solicitudes que la PIH le presente a los efectos anteriores.

La PIH será directamente responsable de la conservación y mantenimiento de los materiales, equipos e instalaciones utilizados que sean propiedad del Ministerio de Defensa.

Previamente al inicio de su utilización, conjuntamente con los representantes designados por las FAS, se realizará una revisión de las instalaciones, materiales o equipos para determinar su estado y dejar constancia por escrito de cualquier deficiencia relevante encontrada, con objeto de definir posibles acciones correctivas y establecer el estado de entrega del material antes de su uso por la PIH.

La PIH está obligada a notificar inmediatamente al Ministerio de Defensa cualquier circunstancia que haga que el material, equipo o instalación cuyo uso ha sido autorizado sea inapropiado para los fines pretendidos, indicando la causa conocida o probable que lo ha originado.

Serán por cuenta de la PIH las reparaciones que sean necesarias para asegurar que en el momento en que se termine de utilizar cada material equipo o instalación, éstos se encuentran en condiciones similares a las que correspondían a la fecha en que la PIH comenzó su utilización.

En el caso de que la PIH necesitare realizar modificaciones en alguno de los materiales, equipos o instalaciones cedidos, solicitará permiso por escrito al Ministerio de Defensa, indicando todos los detalles de la modificación pretendida. Si el Ministerio de Defensa concediese la pertinente autorización, la PIH correrá con todos los gastos que implique la modificación pretendida, estando obligada a devolverlos en su estado original, salvo acuerdo contrario entre las partes.

Los PAT,s establecerán las compensaciones a que den origen el uso temporal de las instalaciones, materiales y equipos del Ministerio de Defensa por parte de la PIH.

Dichas compensaciones se abonarán a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa, teniendo efecto según se haya acordado en la Autorización para la transferencia o uso compartido de recursos.

#### **Decimosexta.- RIESGO COMPARTIDO.**

El Ministerio de Defensa y la PIH se comprometen, previo estudio de su viabilidad y en base a un análisis caso por caso, a adquirir las capacidades que no dispongan en el momento de la firma del presente Convenio, para de-

sarrollar aquellas labores de Sosténimiento amparadas por el mismo que el Ministerio de Defensa considere estratégico realizar a Nivel Nacional.

**Decimoséptima.- INGENIERÍA DEL CLIENTE.**

El Ministerio de Defensa para la ejecución de este Convenio se apoyará en la figura de la Ingeniería del Cliente, empresa de ingeniería independiente de intereses industriales, que colaborará en garantizar la adecuada integración entre las necesidades de los usuarios de los Sistemas de Armas, las capacidades de la PIH para el Sosténimiento de los mismos, la importancia operativa de los sistemas que los integran, la Disponibilidad requerida, y los recursos disponibles.

La Ingeniería del Cliente, siguiendo las instrucciones del Ministerio de Defensa, colaborará en el desarrollo de las actividades descritas en las cláusulas Cuarta y Décimo octava, o de cualquier otra actividad que el Ministerio de Defensa considere de interés.

La Ingeniería del Cliente se comprometerá ante el Ministerio de Defensa a no usar con fines distintos a los recogidos en el presente Convenio la información de la PIH y de las empresas que la constituyen a la que tenga acceso en el desarrollo de las funciones encomendadas.

**Décimo octava.- COLABORACIÓN DE LA PLATAFORMA PARA EL ANÁLISIS DE COSTES Y PRECIOS, PARA LA INSPECCIÓN Y PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL.**

La certificación de los trabajos y la consecuente facturación, se realizará tras la verificación de los mismos por parte del Ministerio de Defensa, que tendrá acceso a las instalaciones, los registros documentales, incluso contractuales, o cualquier otra información que se considere necesaria.

La PIH se obliga a mantener una transparencia total hacia los organismos del Ministerio de Defensa y de las FAS competentes en cada caso, en cuanto a la información relativa a los trabajos cubiertos por las Órdenes de Trabajo que se celebren al amparo de los PAT,s derivados del presente Convenio.

A tal fin, la PIH permitirá el acceso sin limitaciones, entre otros, al personal técnico que se designe para verificar el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto al Aseguramiento de la Calidad y la Seguridad Industrial, así como al personal que el Ministerio de Defensa designe para la realización de auditorías de las ofertas presentadas y de la ejecución de los trabajos, poniendo a disposición del citado personal todos los medios que sean necesarios para que puedan desempeñar su labor en los plazos más cortos posibles.

Asimismo, el personal de las FAS podrá llevar a cabo inspecciones y auditorías técnicas, recabar datos para análisis de coste/eficacia y realizar cualquier otra actividad derivada del derecho de acceso del Ministerio de Defensa a la información relativa a la ejecución de las Órdenes de Trabajo.

Las acciones recogidas en los informes de auditoría serán de obligado cumplimiento por la PIH.

El Ministerio de Defensa podrá acreditar al personal de la Ingeniería del Cliente para el desarrollo de dichas actividades.

Décimo novena.- PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO, NORMAS DE CALIDAD Y SEGURIDAD INDUSTRIAL.

La realización de todos los trabajos de Sostén acordados con la PIH se hará de acuerdo a los procedimientos que en cada momento se encuentren en vigor en las FAS.

En ausencia de procedimientos propios, se utilizará la documentación del fabricante del helicóptero/ aeronave o de sus equipos embarcados o de apoyo.

La PIH podrá proponer procedimientos alternativos para la realización de los trabajos, que deberán ser aprobados por el Ministerio de Defensa antes de su aplicación.

Cada uno de los trabajos que se realicen al amparo del presente Convenio estará sujeto a la inspección oficial de Aseguramiento de la Calidad designada por la Dirección General de Armamento y Material (en adelante DGAM) de conformidad con la normativa vigente:

- 1º Para el desarrollo de los trabajos contemplados en las Ordenes de Trabajo derivadas de los PAT,s será de aplicación la normativa de calidad que recoge la PECAL110.
- 2º Los servicios objeto de los PAT,s no podrán ser recepcionados hasta que se otorguen los correspondientes certificados de conformidad de Calidad por la DGAM o por la autoridad u organismo en quién por esa Dirección se hayan delegado las funciones de inspección y calidad.
- 3º La Inspección Oficial tendrá acceso a la totalidad de las instalaciones del contratista y de sus subcontratistas, relacionados con cada Orden de Trabajo, en orden al cumplimiento de sus competencias. A estos efectos el contratista debe incluir en sus relaciones con los subcontratistas las condiciones necesarias para realizar la citada inspección.

La PIH se compromete a cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el Manual de las "Normas de protección de materias clasificadas del Ministerio de Defensa en poder de las empresas" en lo que pudiera ser exigible para el desarrollo de los trabajos derivados del presente Convenio.

#### **Vigésima.- DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL.**

Tanto los derechos de Propiedad Industrial como de Propiedad Intelectual que se generen como consecuencia de los estudios e informes que se desarro-

llen a lo largo del cumplimiento de este Convenio serán propiedad exclusiva del Ministerio de Defensa.

En consecuencia, la transferencia, intercambio y utilización relativa al objeto de este Convenio serán, igualmente, de competencia exclusiva al Ministerio de Defensa, salvo que tales derechos y licencias sean específicamente cedidos a la PIH por el Ministerio de Defensa.

Toda la información o documentación adquirida o generada por la PIH con motivo del presente Convenio será propiedad del Ministerio de Defensa y puesta a su disposición.

La PIH se compromete a no revelar, usar, ceder o disponer de dicha información o documentación para cualquier otro propósito no relacionado con el presente Convenio, sin consentimiento escrito previo del Ministerio de Defensa.

Especialmente mantendrá en secreto la información o documentación relativa a una invención que pudiera ser de interés para la defensa nacional, por si procediera su tramitación como patente secreta de acuerdo a lo establecido en los artículos 119 a 122 de la ley 11/1986 de 20 de marzo, de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad.

Serán propiedad del Ministerio de Defensa cualesquiera creaciones originales adquiridas o generadas en la ejecución de las actividades acogidas al presente Convenio que pudieran ser objeto de propiedad intelectual conforme a la legislación vigente y se hayan obtenido empleando fondos aportados por el Ministerio de Defensa, lo que se presumirá por la vinculación de dicha propiedad intelectual adquirida o generada a los resultados de las actividades acogidas al presente Convenio o por su utilización en la ejecución de las mismas.

Especialmente será propiedad del Ministerio de Defensa la documentación técnica, fotografías, dibujos, planos y especificaciones, así como las maquetas, prototipos, modelos, muestras y programas de ordenador.

Asimismo el Ministerio de Defensa será titular de los derechos de explotación de cualquier propiedad industrial, especialmente las invenciones y la documentación aplicable a las mismas, que pudiera resultar patentable o protegible según la Ley, que hubiere sido desarrollada en el ámbito del presente Convenio, lo que se presumirá por la utilización de dicha propiedad industrial en la ejecución de las actividades acogidas al presente Convenio o por su aplicación a los resultados de las mismas.

La PIH vendrá obligado a informar al Ministerio de Defensa, en el plazo de un mes a partir de su obtención, de cualquier creación o invención que pudiera ser susceptible de ser registrada como propiedad intelectual o industrial.

En el caso de que el Ministerio de Defensa comunicara a la PIH su deseo de no solicitar y obtener el registro a su favor de determinados derechos de propiedad intelectual o industrial, la PIH podrá solicitar y obtener dicho registro, aunque el Ministerio de Defensa obtendrá una licencia gratuita de uso sobre la propiedad intelectual o industrial durante todo el tiempo de su vigencia y en el ámbito territorial que el Ministerio determine para utilizar o hacer utilizar y fabricar o hacer fabricar los resultados de cualquiera de las actividades acogidas al presente Convenio.

Todos los derechos, títulos e intereses tanto de propiedad industrial o intelectual previos al presente Convenio permanecerán como propiedad de la PIH, pero ésta concederá al Ministerio de Defensa una licencia no exclusiva y gratuita durante el plazo de vigencia de dichas propiedades en relación con el desarrollo, resultado y aplicación de las actividades objeto del presente Convenio.

En cuanto sea legalmente necesario para hacer efectivos la titularidad o los derechos del Ministerio de Defensa reconocidos en la presente cláusula, la PIH, desde que sea requerida para ello y en cualquier caso antes de la recepción de los trabajos de las actividades acogidas al presente Convenio vinculados a dicha titularidad o derecho, formalizará en documento público, que se inscribirá en los correspondientes registros, la transmisión al Ministerio de Defensa de los derechos de explotación de la propiedad intelectual e industrial generada o adquirida con motivo las actividades acogidas al presente Convenio y la cesión de derechos a los fines de explotación de los resultados de las mismas.

Todos los gastos que pudieran originarse serán por cuenta de la PIH, quien habrá de satisfacer también las remuneraciones que resultasen legalmente procedentes.

La PIH deberá mantener y conservar la información, documentación y bienes cuya propiedad corresponda a la Administración.

Especialmente la PIH deberá mantener actualizados un registro de la documentación y un inventario de todos los bienes tangibles o intangibles y equipos que adquiriera con cargo a Defensa (número de serie, fabricante y otros que se determinen), en los que constará la persona designada responsable por la PIH y a cuyo cargo se encuentra dicha información, bienes y equipos y su lugar de ubicación.

Tanto el registro como el inventario y los elementos que en ellos figuren estarán siempre a disposición del Ministerio de Defensa.

#### **Vigésimo primera.- PLAZO DE GARANTÍA.**

Cada Orden de Trabajo cuya ejecución se encomiende a la PIH, fijará específicamente el plazo de garantía de cada actividad, que en ningún caso será inferior a un (1) año ó 200 horas de funcionamiento, lo que antes ocurra.

En este caso, el plazo de garantía se contará a partir de la fecha de recepción de los trabajos por el Ministerio de Defensa, y la PIH garantizará durante aquel plazo el buen funcionamiento y la calidad de la ejecución de los citados trabajos, obligándose a subsanar por su cuenta las deficiencias que sean imputables a la PIH.

Para los trabajos subcontratados y el suministro de repuestos, se transferirán al Ministerio de Defensa las condiciones de garantía que la PIH obtenga de sus proveedores.

Para los elementos afectados por la subsanación de deficiencias se establecerá un nuevo plazo de garantía igual al previsto en la correspondiente Orden de Trabajo.

Los plazos de Garantía recogidos en la presente cláusula no eximirán a la PIH de las responsabilidades legales que se pudieran derivar de las actividades por ella desarrolladas en el ámbito del presente Convenio, relativas a vicios ocultos.

#### **Vigésimo segunda.- GARANTÍA.**

La PIH depositará como garantía, a la firma de cada PAT, el importe correspondiente al 4% del importe total máximo establecido en el mismo, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 36 del TRLCAP.

Esta garantía no podrá retirarse hasta que hayan expirado los plazos de garantía de todas las Órdenes de Trabajo facturadas con cargo al correspondiente PAT.

#### **Vigésimo tercera.- SISTEMA INFORMÁTICO.**

Para la gestión integrada de las actividades de sostenimiento que desarrolle la PIH, ésta seleccionará el sistema informático que mejor se ajuste a los requisitos establecidos.

Dicho sistema informático deberá ser aceptable y accesible por el Ministerio de Defensa, a cuyo efecto la PIH se compromete a acordar conjuntamente con éste los requisitos que deba cumplir el sistema.

La adquisición de las licencias de la herramienta software seleccionada que necesite la PIH, así como la implantación y la carga inicial de datos correrán a cuenta de la misma.

La PIH se compromete a mantener puntual y correctamente actualizado dicho Sistema. La información contenida en dicho Sistema estará sometida a auditoría de acuerdo con la cláusula decimoctava.

La PIH deberá permitir el acceso a dicha herramienta para la obtención de la información que se defina necesaria y a través de los "interfaces" que se desarrollen al objeto por el Ministerio de Defensa.



#### **Vigésimo cuarta.- DURACIÓN DEL CONVENIO.**

El presente Convenio tendrá vigencia desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 2009, pudiendo ser prorrogado por períodos sucesivos de cinco años, de mutuo acuerdo expreso entre las partes, con una antelación mínima de un año a su terminación y previa la tramitación reglamentaria en aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en las cláusulas Vigésimo novena y Trigésimo primera.

#### **Vigésimo quinta.- SEGUIMIENTO DEL CONVENIO.**

SEDEF nombrará un Director de Programa representante de la Administración.

La PIH propondrá, para su aceptación por el Ministerio de Defensa, un Administrador responsable de sus relaciones con el mismo. Una vez aceptado, la PIH procederá a su nombramiento. El cambio del Administrador de la PIH deberá ser aprobado por el Ministerio de Defensa.

Estos representantes tendrán la responsabilidad de definir y establecer los mecanismos necesarios para satisfacer de la manera más eficiente las necesidades de mantenimiento, mejora y actualización de los Sistemas de Armas de las FAS, en el marco del presente Convenio.

Como resultado de dicho proceso, la PIH planificará sus actividades de acuerdo a las necesidades operativas y logísticas y a las prioridades asignadas en los planes de las FAS, a los que dará preferencia frente a otras actividades de la PIH no relacionadas con las mismas.

#### **Vigésimo sexta.- RESPONSABILIDADES.**

El Ministerio de Defensa podrá definir las responsabilidades particulares en que incurra la PIH en el desarrollo de cada actividad, sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven del ordenamiento jurídico vigente.

En caso de exclusión o separación de alguno de los socios de la PIH por cualquiera de las razones que recoge la Ley 12/1991, de 29 de Abril, de Agrupaciones de Interés Económico, la PIH seguirá siendo responsable de la realización de los trabajos que este socio realizaba y en las condiciones pactadas.

En caso de disolución de la PIH por cualquiera de las razones que recoge la anteriormente citada Ley 12/1991, las Empresas asociadas continuarán prestando los servicios que realizaban a través de la Plataforma durante el periodo de un año, en las condiciones pactadas.

**Vigésimo séptima.- MODIFICACIÓN DE LOS TÉRMINOS DEL PRESENTE CONVENIO.**

Para cualquier modificación de los términos del presente Convenio, incluyendo los recogidos en los Anexos al mismo, se precisará Acuerdo por escrito de las partes firmantes del mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula Trigésimo primera.

**Vigésimo octava.- MANUAL DE GESTION DE LA PIH.**

La PIH dispondrá de un Manual de Gestión que, como mínimo, expondrá:

- La organización, cargos y funciones de los mismos.
- Medios asignados a la PIH
- Forma de reparto de trabajos entre los socios, atendiendo a criterios de eficiencia.

La propuesta del Manual de Gestión deberá ser elevada al Ministerio de Defensa para su aprobación, así como los cambios posteriores que se puedan producir.

**Vigésimo novena.- RESOLUCIÓN DEL CONVENIO Y DE LOS PAT,s.**

Son causas de resolución del presente Convenio las siguientes:

- La disolución de la Agrupación de Interés Económico, salvo la transformación en otra forma societaria legalmente prevista y acordada con el Ministerio de Defensa.
- Haber solicitado la Agrupación de Interés Económico la declaración de concurso, haber sido declarada insolvente en cualquier procedimiento, hallarse declarada en concurso, estar sujeta a intervención judicial o haber sido inhabilitada conforme a la vigente Ley Concursal sin que haya concluido el periodo de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.
- La modificación de los estatutos vigentes a la firma del presente Convenio, a la que el Ministerio de Defensa no preste su conformidad.
- El mutuo Acuerdo de las partes.
- La imposibilidad sobrevenida de cumplir el fin.
- No producirse, conforme a la cláusula Vigésimo cuarta, la prórroga del Convenio, con lo que éste quedará denunciado automáticamente.
- El incumplimiento grave por cualquiera de las partes de los términos del presente Convenio.
- Por decisión unilateral del Ministerio de Defensa, motivada por causas de Seguridad y Defensa, sin perjuicio del derecho de la PIH a reclamar, como máximo, el daño emergente causado por la resolución anticipada.

**Trigésima.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.**

El presente Convenio tiene carácter jurídico administrativo y se registrará por las normas contenidas en el mismo.

Para resolver las dudas y lagunas que pudieran suscitarse en su aplicación se estará a lo dispuesto en el TRLCAP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 del citado texto legal y, supletoriamente, al resto del ordenamiento jurídico Administrativo.

En defecto de lo anterior, se aplicarán las normas del Derecho privado.

**Trigésimo primera.- PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Ministerio de Defensa ostenta la prerrogativa de interpretar el presente Convenio, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución conforme a lo previsto en la cláusula Vigésimo novena anterior y determinar los efectos de dicha resolución, en función de lo previsto en la legislación aplicable.

Las incidencias que surjan entre el Ministerio de Defensa y la PIH por diferencias en la interpretación del convenio o por necesidad de modificar las condiciones del mismo, se tramitará mediante un expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones contempladas en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Los Acuerdos correspondientes pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos.

Contra los citados Acuerdos se podrá interponer recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de dicha Jurisdicción o, potestativamente, y con carácter previo, recurso administrativo de reposición.

Y en prueba de conformidad de cuanto antecede, ambas partes firman el presente Convenio en dos ejemplares originales, igualmente válidos, en el lugar y fecha arriba indicados.

**POR EL MINISTERIO DE DEFENSA**  
El Excmo. Sr. Secretario de Estado de Defensa.  
Por delegación. O.M. DEF/3015/2004.

**POR LA PLATAFORMA INDUSTRIAL  
DE HELICÓPTEROS, AIE.**  
El Administrador Único

(firma)

(firma)

## **ANEXOS**

**ANEXO 1.** Inventario de Helicópteros, Actividades Críticas y Reserva de Guerra.

**ANEXO 2.** Directrices para el Cálculo de la Disponibilidad.

**ANEXO 3.** Valoración de Objetivos y Estructura de Precios.

**ANEXO 4.** Justificación de la Capacidad.

**ANEXO 1. AL CONVENIO CELEBRADO POR EL MINISTERIO DE DEFENSA  
Y LA PLATAFORMA INDUSTRIAL DE HELICÓPTEROS, AIE.**

**INVENTARIO DE HELICÓPTEROS, ACTIVIDADES CRÍTICAS Y RESERVA  
DE GUERRA**

**A. INVENTARIO DE HELICÓPTEROS EN SERVICIO EN LAS FAS.**



**B. ACTIVIDADES CRÍTICAS.**

La cláusula undécima del presente Convenio define como críticas aquellas actividades de especial consideración para el Ministerio de Defensa que la PIH no podrá subcontratar a terceros.

El Ministerio de Defensa definirá las capacidades que considere críticas.

## **ANEXO 2. AL CONVENIO CELEBRADO POR EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LA PLATAFORMA INDUSTRIAL DE HELICÓPTEROS, AIE.**

### **DIRECTRICES PARA EL CÁLCULO DE LA DISPONIBILIDAD**

#### **A. CONCEPTO DE DISPONIBILIDAD.**

Disponibilidad de una aeronave.

Se define como Disponibilidad de una aeronave la probabilidad de estar lista para ser operada cuando sea requerida para ello.

Para calcular la tasa de Disponibilidad se divide el tiempo en que una aeronave se encuentra operativa en un periodo (calculada como la totalidad del periodo de estudio menos el tiempo de parada de la misma por actividades de mantenimiento o en espera del mismo) por el propio periodo de estudio.

$$D = \frac{\text{Periodo} - \text{TiempoParada}}{\text{Periodo}} = 1 - \frac{\text{TiempoParada}}{\text{Periodo}}$$

Disponibilidad de una flota.

La Disponibilidad de la Flota es la media de las Disponibilidades de los N helicópteros que la forman.

$$D = \frac{\sum_{i=1}^N d_i}{N} = \frac{\sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{\text{TiempoParada}_i}{\text{Periodo}}\right)}{N} = \frac{N - \sum \text{TiempoParada}}{N} = 1 - \frac{\sum \text{TiempoParada}}{N \cdot \text{Periodo}}$$

#### **B. ÍNDICE DE RENDIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL CONVENIO.**

Se define como Índice de Rendimiento de las Actividades del Convenio a la Disponibilidad asociada a las actividades contempladas en el mismo realizadas por la PIH, resultante de considerar únicamente los Tiempos de Parada asociados a las actividades realizadas por ésta.

$$IR = 1 - \frac{\sum \text{TiempoParada}_{\text{Convenio}}}{N \cdot \text{Periodo}}$$

Los Tiempos de Parada se calcularán por diferencia entre la fecha de finalización e inicio (retrasos logísticos y administrativos incluidos) de los trabajos realizados por la PIH y de la suma de los retrasos que sus actividades induzcan en los que realizan las FAS, y que impidan que la aeronave esté lista para el vuelo.

El objetivo de Disponibilidad para la PIH se expresará en este índice, así como las Disponibilidades máximas y mínimas.

A efectos de facturación, y con el fin de no demorar la certificación de los trabajos, cuyo pago se realiza por el concepto de Disponibilidad, se podrá utilizar el Tiempo Parada equivalente a la Disponibilidad Objetivo cuando no se disponga de datos consolidados para todo el periodo, que será regularizado en posteriores facturaciones con los valores reales una vez estén disponibles.

$$TiempoParadaEquivalente = (1 - IR_{Objetivo}) \cdot N \cdot Periodo_{\text{Datos no Disponibles}}$$

$$IR = 1 - \frac{\sum TiempoParada_{\text{Reales}} + TiempoParada_{\text{Equivalente}}}{N \cdot Periodo_{\text{Datos Disponibles} + \text{No Disponibles}}}$$

### C. CALCULO DE LA DISPONIBILIDAD.

El cálculo de la disponibilidad y la fijación de los objetivos de la misma se realizará por flotas.

El estudio se realizará conjuntamente entre el Ministerio de Defensa y la PIH, teniendo en cuenta todos los factores que intervienen: estado de la flota, envejecimiento de la misma, misiones asignadas, política logística, etc.

## **ANEXO 3 AL CONVENIO CELEBRADO POR EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LA PLATAFORMA INDUSTRIAL DE HELICÓPTEROS, AIE.**

### **VALORACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE PRECIOS**

#### **A. INTRODUCCIÓN.**

En este anexo se incluye la estructura de precios, la valoración de objetivos y su impacto en los precios y los mecanismos de facturación de la PIH.

Los PAT,s recogerán los trabajos a realizar, los objetivos a cumplir asociados, las tarifas que se aplicarán para cada una de las actividades convenidas, la cuantía de las primas y las penalizaciones asociadas.

Todos ellos serán objeto de negociación en bases anuales entre el Ministerio de Defensa y la PIH.

#### **B. ESTRUCTURA DE PRECIOS.**

El Ministerio de Defensa pagará los servicios realizados por la PIH en función de tres conceptos:

- Concepto 1: Disponibilidad alcanzada.
- Concepto 2: Horas de vuelo.
- Concepto 3: Actividades individualizadas.

Las actividades que se incluyen en cada concepto a la firma del presente Convenio, sin perjuicio de que en futuros PAT,s y de mutuo acuerdo entre las partes puedan ser reasignadas a cualquiera de los otros conceptos, son las siguientes:

##### Concepto 1.- Disponibilidad.

Las actividades cuya facturación estará ligada a la Disponibilidad son las siguientes:

- N/A.

Para el conjunto de estas actividades se establecerá un precio global asociado al nivel de Disponibilidad objetivo demandado.

Este precio se verá afectado por el cumplimiento del objetivo de Disponibilidad tal y como se describe en el apartado de valoración de objetivos de Disponibilidad del presente anexo.



Las directrices para el cálculo de la Disponibilidad figuran en el Anexo II.

### Concepto 2.- Horas de Vuelo.

Las actividades o capacidades cuya facturación estará ligada a las horas de vuelo son las siguientes:

- N/A

Se establecerá una tarifa por hora de vuelo como pago por este concepto.

### Concepto 3.- Actividades Individualizadas.

Para cada una de las actividades incluidas en este apartado se establecerá un precio total para aquellas actividades que así se definan o que estará calculado en función de las tarifas por tipo de recurso utilizado.

Estos precios se establecerán en los PAT,s.

Para cada una de las actividades incluidas en este apartado se definirán, en la Orden de Trabajo correspondiente, los objetivos asociados en función de los parámetros que se definan (TAT, etc..).

El precio final a abonar a la PIH se verá afectado en función del cumplimiento de los objetivos asociados que se incorporen en las Órdenes de Trabajo, mediante el establecimiento de primas o penalizaciones en los casos en que así se definan.

Estas actividades se agrupan en los siguientes conceptos:

- Mantenimiento preventivo.
- Mantenimiento correctivo.
- Recuperación de rotables.
- Alquiler de rotables propiedad de la PIH.
- Compra directa de repuestos para las FAS.
- Obtención, acumulación y suministro de la Reserva de Guerra.
- Demanda puntual de recursos.
- Oficina técnica.
- Incorporación de modificaciones y mejoras.
- Despliegue de capacidad. Parte fija.
- Asistencia técnica "in-situ". Parte fija.
- Despliegue de capacidad. Parte variable.
- Asistencia técnica "in-situ". Parte variable.
- Otras actividades de Sosténimiento.

La parte fija del despliegue de capacidad y de la asistencia técnica "in-situ" se corresponde con la capacidad o reserva sobre la disposición de personal para ser desplazado cuando sea requerido.

La parte variable del despliegue de capacidad y de la asistencia técnica “in-situ” se corresponde con los gastos incurridos, no cubiertos por la parte fija, cuando el personal es efectivamente desplazado.

### **C. COMPENSACIONES A LAS FAS.**

La PIH deducirá de su facturación al Ministerio de Defensa las compensaciones a las que tenga derecho en función de dos conceptos:

- Horas de trabajo del personal de las FAS integrado en equipos de trabajo de la PIH en el mantenimiento de la capacidad técnica de las FAS.
- Horas de trabajo del personal de las FAS integrado en equipos de trabajo de la PIH en la realización de actividades que se haya determinado que deben ser realizadas por la PIH.

La PIH abonará a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa las compensaciones a las que tenga derecho Ministerio de Defensa en función del concepto:

-Uso temporal de instalaciones, materiales y equipos del Ministerio de Defensa por parte de la PIH.

### **D. FACTURACIÓN.**

El Ministerio de Defensa podrá realizar certificaciones parciales de los trabajos realizados por la PIH, en función del concepto bajo el que se establece su precio:

#### Concepto 1.- Disponibilidad.

De la cantidad asignada para pago por Disponibilidad en el correspondiente PAT, se determinará la parte proporcional a la fracción de año transcurrida, se modificará según el cumplimiento real acumulado del objetivo de Disponibilidad y se le descontarán las facturaciones ya realizadas contra este concepto en el mismo PAT.

#### Concepto 2.- Horas de Vuelo.

Se calculará multiplicando las Horas de Vuelo realizadas en el periodo de facturación por la tarifa establecida para este concepto en el PAT correspondiente.

#### Concepto 3.- Actividades Individualizadas.

Se facturarán al cierre de cada Orden de Trabajo, o de la certificación del grado de avance de los trabajos, con verificación favorable por parte de las

FAS o de la Ingeniería del Cliente, en función del precio global de la actividad o de los recursos utilizados que figuren al cierre de la propia Orden y de las tarifas establecidas para cada uno de ellos, junto con las primas o penalizaciones correspondientes establecidos en el PAT correspondiente.

Compensaciones a las FAS.

Se deducirán de los importes de las facturas a emitir por la PIH el importe correspondiente a las compensaciones a que tenga derecho el Ministerio de Defensa según lo establecido en el correspondiente epígrafe de este anexo.

## **E. ESTABLECIMIENTO Y VALORACIÓN DE OBJETIVOS.**

Los PAT,s recogerán los objetivos a cumplir por la PIH en cada anualidad.

Se definen 2 tipos de Objetivos:

Objetivos particulares.- Son los objetivos asociados a los Conceptos de Disponibilidad y de Actividades Individualizadas.

Objetivos Generales.- Son los objetivos estratégicos y los asociados a la mejora continua.

### **Objetivos Particulares.**

#### **Objetivos de Disponibilidad.**

El Ministerio de Defensa determinará una Disponibilidad objetivo, un valor máximo y otro mínimo de la misma, para cada flota de helicópteros.

La Disponibilidad operativa demandada se calculará mediante la Disponibilidad de los conjuntos, los tiempos de parada, la calidad de los trabajos desarrollados, etc., según las directrices para el cálculo de esta que se detallan en el Anexo II.

Para niveles de Disponibilidad alcanzados dentro de los límites máximo y mínimo, la remuneración por este concepto se calculará multiplicando el precio asociado a la Disponibilidad objetivo por un coeficiente.

Este coeficiente será mayor que uno si la Disponibilidad alcanzada es mayor a la objetivo, y será menor que uno si la Disponibilidad es menor, hasta un límite establecido de común acuerdo entre las partes.

Los coeficientes multiplicadores de las remuneraciones podrán ser diferentes por tramos en función de los niveles de Disponibilidad alcanzados y se especificarán en cada PAT.

Los Niveles de Disponibilidad obtenidos por encima del valor máximo definido obtendrán la misma remuneración que la asociada al valor máximo de Disponibilidad.

Los Niveles de Disponibilidad obtenidos por debajo del valor mínimo definido darán lugar a las penalizaciones previstas en los PAT,s, sin perjuicio de las responsabilidades a que pudieran dar lugar.

Objetivos asociados a las actividades individualizadas.

En las Ordenes de Trabajo correspondientes se establecerán los objetivos y primas o penalizaciones asociadas a cada una de las actividades individualizadas, acogidas al Concepto 3, que convenga el Ministerio de Defensa con la PIH.

Objetivos generales.

Objetivos asociados a la mejora continua.

Asociados a la mejora continua, se marcarán objetivos de optimización y racionalización del Sosténimiento de los Sistemas de Armas objeto del presente Convenio, en función de los siguientes conceptos:

En concepto de mejora de actividades recurrentes.

Para las actividades que se incluyan en un PAT, ya presentes en los PAT,s anteriores, se aplicará una reducción sobre el valor teórico acordado en función de datos históricos que será objeto de negociación específica en función de las siguientes razones:

- Volúmenes de contratación.
- Planificación y programación de actividades.
- Mejora de procedimientos
- Potencial mejora inherente a dichas actividades.

Esta reducción se tendrá en cuenta independientemente de cual sea el concepto de facturación al que esté ligada la actividad en cuestión (Disponibilidad, horas de vuelo u otras).

En concepto de búsqueda de áreas de mejora.

El Ministerio de Defensa y la PIH se comprometen a analizar de forma continua las actividades de Sosténimiento con el objetivo de detectar áreas de mejora (por ejemplo optimización en la compra de repuestos, reducción de inmovilizados, reducción de tiempos de ejecución de actividades, incorporación de mejoras tecnológicas, etc.), mediante la formación de grupos de trabajo mixtos.

Cada PAT fijará unos objetivos anuales por búsqueda de áreas de mejora, cuantificables en términos de ahorro de los Costes totales de Sosténimiento para las FAS.

La PIH o los grupos de trabajo creados conjuntamente con las FAS, o con las entidades en quien éstas deleguen, se comprometen a identificar áreas de mejora y a presentar proyectos concretos, lo suficientemente detallados, con cuantificación expresa de los ahorros alcanzables en bases anuales.

El Ministerio de Defensa aprobará aquellos que considere de interés.

Los proyectos podrán referirse a mejoras en actividades realizadas por la PIH y por tanto presentes en PAT,s anteriores, a mejoras en las actividades orgánicas, o a la inclusión de nuevas actividades en los PAT,s.

Los proyectos aprobados referentes a actividades ya presentes en los PAT,s anteriores se implantarán durante el periodo de vigencia del PAT inmediatamente posterior, siendo la valoración económica de dicha actividad la establecida en el proyecto de mejora incrementada en un porcentaje de la misma en concepto de prima a la PIH, que nunca sobrepasará en valor al 50% del ahorro inducido.

Si se trata actividades orgánicas que continuarán prestándose orgánicamente, los ahorros realmente producidos cuando el Ministerio de Defensa implante el proyecto se materializarán en una prima que nunca sobrepasará en valor al 50% de los mismos, y se distribuirá de acuerdo a un calendario anual de hasta tres (3) años en PAT,s posteriores.

En ambos casos, la prima deberá ser objeto de negociación específica atendiendo a las siguientes razones:

- Riesgo asociado a la implantación de dichas actuaciones.
- Potenciales sinergias con otras actividades que no están incorporadas en las cifras de ahorros estimadas.
- Participación de la PIH en el proyecto de mejora continua.
- Grado de consecución de los objetivos de mejora continua del periodo inmediatamente anterior.

Los proyectos aprobados referentes a la inclusión de nuevas actividades en los PAT,s se implantarán cuando el Ministerio de Defensa lo considere viable y no llevarán asociada ninguna prima a la PIH.

### **Objetivos estratégicos.**

De común acuerdo y mediante una negociación caso por caso, las FAS y la PIH, por razones de Seguridad Nacional, podrán determinar como estratégicas las siguientes actividades:

- Disponer de una determinada cantidad de recursos (personal, equipamiento, infraestructura,...) que dote a la PIH de una sobrecapacidad a

disposición de Defensa en concepto de garantía de cumplimiento de los servicios acordados.

- Adquisición de la Capacitación Técnica necesaria para acometer nuevas actividades por razones estratégicas o en cumplimiento de Acuerdos específicos de Riesgo Compartido.

Éstas se incorporarán en los PAT,s incluyendo, en todos los casos, los siguientes elementos:

- Descripción de las sobrecapacidades a instalar / actividades a realizar.
- Precios unitarios asociados a estas capacidades / actividades.
- Cuantificación de los objetivos anuales y calendarios asociados.
- En los casos en que así se determine, las posibles primas y penalizaciones asociadas al cumplimiento de dichos objetivos, que deberán ser objetivamente cuantificables, pudiéndose expresar como valores porcentuales que incrementarán o reducirán el precio unitario establecido para estos conceptos en función del volumen finalmente alcanzado, o como cifras fijas predeterminadas. En estos casos, se deberá fijar un valor máximo y un valor mínimo para dichas primas y penalizaciones.
- El resto de condiciones particulares que se deriven de dicho Acuerdo.

## **F. BASES DE NEGOCIACIÓN**

Los conceptos incluidos en este Anexo serán objeto de negociación anual entre el Ministerio de Defensa y la PIH en cada PAT, previa presentación detallada de los precios de la PIH.

Las bases para la negociación serán:

- Los Costes de PIH, calculados según el Anexo de la Orden 283/1998, de 15 de Octubre.
- Los criterios de mercado y usos comunes del sector.
- Los Programas Anuales de Trabajo anteriores.

## **ANEXO 4. AL CONVENIO CELEBRADO POR EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LA PLATAFORMA INDUSTRIAL DE HELICÓPTEROS, AIE**

### **JUSTIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD**

La PIH acreditará su solvencia técnica de acuerdo con lo indicado en el artículo 19 apartados b, c y e del TRLCAP.

Esta acreditación deberá extenderse a todas las empresas que la PIH designe como Subcontratistas.

Se considera “capacidad para abordar los trabajos” el personal, instalaciones, equipos, conocimientos técnicos, licencias y autorizaciones de terceras empresas (fabricantes, OEM’s, vendors, centros de servicio autorizados, etc.), administrativas, etc., necesarias para el desarrollo de los trabajos objeto del presente Convenio.

La PIH incluirá una relación, justificada según los términos del párrafo anterior, de las actividades incluidas en el objeto del presente Convenio para las que se encuentra capacitada en el momento de su firma.

La PIH se compromete a actualizar esta relación en el momento de la negociación de cada PAT, o a petición del Ministerio de Defensa.

# COLECCIÓN TESIS DOCTORALES

## TÍTULOS PUBLICADOS

La nueva población de San Carlos en la Isla de León, 1774-1806 (2 tomos)  
*Juan Torrejón Chaves*

La enseñanza militar en el reinado de Alfonso XII  
*Roberto Sánchez Abal*

Ejército y sociedad en las Antillas en el S. XVIII  
*J.F. Isabelo Martín Rebolo*

Enfermedad coronaria en las tripulaciones aéreas españolas  
*Vicente Carlos Navarro Ruiz*

El pensamiento militar sobre el territorio en la España contemporánea  
*José Ignacio Muro Morales*

\* Los ingenieros militares de Flandes a España, 1691-1718 (2 tomos)  
*Juan Miguel Muñoz Corbalán*

La Real Hacienda militar de Fernando VII: el cuerpo administrativo militar  
*Juan Miguel Tejeiro de la Rosa*

Las competencias civiles de la jurisdicción militar  
*Juan Antonio Navas Córdoba*

La ciudad como problema militar: Perpiñán y los ingenieros militares españoles (SS. XVI-XVII)  
*Pablo de la Fuente de Pablo*

El sistema de documentación de Museos Militares del Ministerio de Defensa  
*Isabel Bravo Juerga*

El General Serrano, Duque de la Torre: el hombre y el político  
*Trinidad Ortuzar Castañez*

Elementos metodológicos básicos para una proyección de defensa (apoyo a la decisión)  
*Agustín Guerrero Arantave*

El lenguaje militar: entre la tradición y la modernidad  
*Miguel Peñarroya i Prats*

El General Polavieja y su actividad política y militar  
*Alfredo López Serrano*



El arte militar en la época moderna: los tratados «de re militari» en el Renacimiento, 1536-1671: aspectos de un arte español  
*Ester Merino Peral*

El soldado profesional en España  
*Narciso Michavilla Núñez*

Servir al Rey: la milicia provincial (1734-1846)  
*Paloma de Oñate Algueró*

Cuba: el gran cuartel (1810-1840)  
*Manuel Escalona Jiménez*

Las Juntas de Defensa Militares (1917-1922)  
*Ana Isabel Alonso Ibáñez*

Ejército, política y sociedad en el Reinado de Alfonso XII  
*José María Verdejo Lucas*

Soporte vital avanzado: ventilación mecánica en ambiente hipobárico.  
«Transporte aéreo de pacientes críticos»  
*Alberto Hernández Abadía de Barberá*

Giovan Battista Calvi. Ingeniero de las fortificaciones de Carlos V y Felipe II (1552-1565)  
*Damiá Martínez Latorre*

El derecho internacional y las armas químicas  
*M.º José Cevell Hortal*

Las acciones armadas por razones humanitarias: ¿Hacia una injerencia humanitaria? Una operación teórico-práctica  
*Claribel de Castro Sánchez*

Simulación mediante dinámica de sistemas de una Unidad Logística. Un modelo econométrico para el caso del Centro Logístico de Intendencia del Ejército del Aire  
*José Carlos Ayuso Elvira*

Las ciencias matemáticas y las enseñanzas militares durante el reinado de Carlos II  
*Juan Navarro Loidi*

Canarias y la crisis finisecular española (1890-1907): del desastre ultramarino a la garantía de seguridad exterior  
*Javier Márquez Quevedo*

Expediciones navales españolas a la Patagonia argentina durante el siglo XVIII

*Juan Alfonso Maeso Buenasmañanas*

La organización del Tratado del Atlántico Norte (De Washington 1949 a Estambul 2004)

*Jorge Ortega Martín*

El marco legal y el contenido normativo de la intervención militar de la OTAN en la antigua Yugoslavia (1996-1999)

*Ramón Santiago Candil Muñoz*

Proceso contencioso-disciplinario militar

*Eva María Bru Peral*

La transformación de Al Qaeda. El uso de la fuerza y la inteligencia contra el terrorismo yihadista.

*Alfonso Merlos García*

El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas 1975/1989

*Raquel Barrios Ramos*

La guerra de Indochina. Punto de inflexión de la historia militar contemporánea.

*José A. Pizarro Pizarro*

La formación en valores en la profesión militar

*Juan de la Lastra Díaz*

La política de seguridad en la transición española, 1976/1982

*Ángel Luis Linares Seinullo*

Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la guerra fría.

*Javier Ignacio García González*

Una solución a la planificación de Operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes

*José Miguel Castillo Chamorro*

La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las Organizaciones Regionales Europeas y de la OSCE en torno a una concepción integral de la Seguridad

*Antonio Rafael Rubio Pío*

Respuesta pulpar del diente de perro íntegro y obturado en el medio hipobárico

*Rafael García Rebollar*

La dimensión propagandística del terrorismo Yihadista Global

*Manuel R. Torres Soriano*

Deterioro de las habilidades del pensamiento en altitudes extremas

*Javier Aceña Medina*

Bajas por arma de fuego y explosivos. Experiencia del Hospital Militar Español desplegado en Herat (Afganistán) 2005-2008

*Ricardo Navarro Suay*

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas de la Red de Bibliotecas de Defensa (RBD).

Juan Manuel Fernández Roca, nació en Madrid en 1968, es comandante del Cuerpo de Intendencia del Ejército del Aire; ingresó en la Academia General del Aire en 1989 formando parte de la XLV promoción, en 1994 obtuvo el empleo de teniente. Ha estado destinado en el Ala nº 35 donde desempeñó trabajos propios del Cuerpo de Intendencia relacionados con la logística y el gasto público. Actualmente se encuentra destinado en la Subsecretaría de Defensa (Subdirección General de Servicios Económicos y Pagadurías) como jefe de la Unidad de Pagadurías y donde ha participado en numerosos grupos de trabajo del Ministerio como por ejemplo: desarrollo e implantación de la nómina unificada, estudio y aplicación de medidas para la adaptación al euro, comisión interministerial para la creación del plan de pensiones de la Administración General del Estado, elaboración de los Reglamentos de Retribuciones del personal militar de los años 2001 y 2005 o los convenios suscritos con la entidad BBVA para la gestión de la tesorería del MINISDEF. Además ha cursado los estudios correspondientes para la obtención de los títulos de licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Como experiencia docente cuenta con la participación como coordinador y profesor de cursos del Plan de Formación Continua del personal civil del MINISDEF, la Cátedra Almirante Juan de Borbón de Estudios de Seguridad y Defensa Nacional (Universidad Complutense de Madrid) y el Curso sobre aspectos jurídico-fiscales en materia de personal de la Escuela Militar de Intervención.