

BAJA DE REPUESTOS INÚTILES DE PROCEDENCIA FMS (1)

Gregorio P. ÁLVAREZ RUBIAL



Manuel CABALEARO LARRÁN



La basura de unos es tesoro para otros.

Introducción



OMO consecuencia de la constante evolución tecnológica y del inexorable paso del tiempo, los buques de la Armada y los sistemas, equipos y componentes que los constituyen, los repuestos, pertrechos y otros elementos de las instalaciones navales y los artículos de aprovisionamiento necesarios para su apoyo se vuelven obsoletos, se deterioran o dejan de ser aptos para el servicio. En el ámbito del aprovisionamiento, la eliminación constituye una actividad parcial o función de desarrollo, cuyo objeto es dar de baja en el inventario el inmovilizado inútil y descongestionar

los almacenes de los materiales que han quedado fuera de uso.

Lógicamente estos materiales deben ser descatalogados y retirados pero, al formar parte del patrimonio del Estado, su desafectación tiene que realizarse de acuerdo con la legalidad vigente.

El procedimiento habitual para la venta de material obsoleto en el ámbito del Ministerio de Defensa, una vez obtenida la declaración de inutilidad, se ejecuta a través de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material (2). La actividad de estas juntas está regulada por su normativa específica,

(1) Foreign Military Sales.

(2) Existen Juntas de Enajenaciones en el Órgano Central, la Jefatura del Apoyo Logístico, arsenales y ALASER.

TEMAS PROFESIONALES

quedando al margen del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (3), que es en este caso legislación supletoria. Cuando además el material declarado inútil para enajenar es procedente del programa Foreign Military Sales (en adelante, FMS) de los Estados Unidos, el proceso conlleva algunas particularidades derivadas de las restricciones impuestas por ese país.

El programa FMS

El programa FMS es un mecanismo del Gobierno estadounidense que facilita la adquisición de armamento, equipamiento de defensa, servicios y entrenamiento militar (4) a otros países, de manera que el comprador no contrata directamente con el fabricante norteamericano, sino que se interpone una tercera persona jurídica, la Defence Security Cooperation Agency. Esta agencia se encarga del fomento de la Cooperación de Seguridad (5), un concepto de arraigada tradición en Estados Unidos que promueve la colaboración con otros gobiernos soberanos que comparten valores y similares intereses en el ámbito de seguridad y defensa.

Ranking	País	Financiación (millones USD)
1	Israel	2.257.200
2	Egipto	1.287.000
3	Jordania	207.900
4	Colombia	89.100
5	Filipinas	29.700
6	Polonia	29.700
7	Baréin	15.593
8	Turquía	14.850
9	Omán	13.860
10	Rumanía	12.870

Ranking de receptores del programa US Foreign Military Financing (6).

(3) Ver RDL 3/2001 sobre el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, artículo 4, puntos 1.º y 2.º.

(4) El entrenamiento se gestiona a través del programa International Military Education and Training, siempre de carácter gratuito.

(5) La Security Cooperation estadounidense se apoya fundamentalmente en dos leyes, la Foreign Assistance Act (disponible en http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf?bcsi_scan_35FC21981A0951E2=1, fecha de la consulta 15 de octubre de 2011) y la Arms Export Control Act (disponible en http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode22/usc_sup_01_22_10_39.html, fecha de la consulta 15 de octubre de 2011).

(6) Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Congressional Budget Justification. Foreign Operations, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>, fecha de la consulta 15 de octubre de 2011.

La adquisición de material FMS puede ser contratada contemplando el pago directo o mediante las subvenciones y la financiación que proporciona el programa US Foreign Military Financing.

El programa FMS tiene un esquema de venta a precio de coste (para el Gobierno de Estados Unidos) más un margen del 3,8 por 100 en concepto de gastos de gestión. En 2009 la facturación del programa ascendió a 36.000 millones de dólares (7).

El proceso de contratación FMS se inicia con la llamada *Letter of Request* (LoR) (8), un documento en el que se expresa interés por adquirir determinados artículos a través de dicho programa. En ese momento, se envía la LoR al Departamento de Estado (en adelante, DoS) (9) y simultáneamente a la Defense Security Cooperation Agency.

Una vez aprobado, el Gobierno estadounidense emite el documento *Price and Availability* (de tipo informativo) o directamente una *Letter of Offer and Acceptance (LOA)* que constituye la base contractual sobre la que se realiza el suministro, estableciendo los derechos y obligaciones que regirán durante la vida del acuerdo, entre los que se incluye el compromiso de no vender *a posteriori* (10) el material adquirido sin contar con su aquiescencia.

El Real Decreto Ley 19/12 de 25 de mayo, sobre medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios parece querer establecer un sistema similar, abriendo nuevas perspectivas a las relaciones comerciales de España con el exterior en el área de defensa. Así por ejemplo, en el artículo 12 se contempla la creación de cuentas de situación de fondos destinadas a financiar la adquisición de material de Defensa por un gobierno extranjero.

Las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material

En el ámbito de nuestro Ministerio, se dispone de un mecanismo específico para la enajenación de material militar obsoleto que haya sido previamente declarado inútil o no apto para el servicio a través de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material. De este modo nos encontramos con una estructura jerárquica de Juntas de Enajenaciones en la que la máxima instan-

(7) Datos disponibles en http://www.dsca.osd.mil/briefing_slides/dsca1001/overview_web_final_1001.ppt, fecha de la consulta 15 de octubre de 2011.

(8) En concreto se remite al Bureau of Political-Military Affairs. Ver <http://www.state.gov/t/pml/>.

(9) Department of State. Es el equivalente al Ministerio de Asuntos Exteriores.

(10) Normalmente se estipula en la cláusula *End-Use Monitoring*, incluida en la LOA de acuerdo a lo establecido en la sección 505 del Foreign Assistance Act de 1961 y a la sección 40A de la Arms Export Control Act de 1976.



Organización del sistema de Juntas de Enajenaciones de la Armada.

cia es la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material del Ministerio de Defensa, de la que es presidente el director general de Asuntos Económicos, y vicepresidente, el subdirector de Gestión Económica, contando con vocales de la Dirección General de Armamento y Material de cada uno de los cuarteles generales, de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Asesoría Jurídica General de la Defensa, además de un vocal secretario, todos ellos con voz y voto.

En segundo lugar, como órgano coordinador en la Armada y los Ejércitos, encontramos la Junta Secundaria de Enajenaciones y Liquidadora de Material, que puede actuar también como órgano de contratación propio y que consolida la información procedente de las Juntas Delegadas, que comunica directamente a la Junta General de Enajenaciones del Ministerio de Defensa. En el caso de la Armada, el presidente nato es el director de Abastecimiento y Transportes, contando con vocales de la Jefatura del Apoyo Logístico, del Estado Mayor de la Armada, del Parque de Automóviles número 1, del Cuerpo Jurídico, del Cuerpo de Intervención y un vocal secretario del Cuerpo de Intendencia, los cuales tienen voz y voto.

Finalmente, en la base de la estructura (11), encargándose del día a día de las enajenaciones, a nivel local están las Juntas Delegadas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material.

(11) La configuración básica de las Juntas de Enajenaciones se recoge en la O. M. DEF de 30 de septiembre de 1978 por la que se desarrolla el RD 2277/1978 de 25 de agosto, por el que se crea en el Ministerio de Defensa la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material.

En la Armada existe una Junta Delegada en cada arsenal, y en Madrid, actuando como presidente nato, el jefe de aprovisionamiento correspondiente; como vocales, un miembro del Cuerpo Jurídico y un miembro del Cuerpo de Intervención, y como secretario-vocal, un miembro del Cuerpo de Intendencia.

Las Juntas Delegadas de Enajenaciones tienen capacidad para enajenar por el procedimiento de subasta cualquier expediente que no exceda de 30.000 euros, debiendo solicitar autorización a la Junta Secundaria de Enajenaciones cuando se supere dicha cantidad (12).

El esquema de las Juntas de Enajenaciones de Defensa se basa en el siguiente marco legal:

- La O. M. DEF de 14 de abril de 2011 sobre procedimiento de enajenaciones.
- La O. M. DEF de 30 de septiembre de 1978 por la que se desarrolla el R. D. 2277/1978, por el que se crea en MINISDEF la Junta General de Enajenaciones.
- La O. M. DEF 56/1982 de 18 de marzo de 1982 sobre aprobación de normas para el reconocimiento, clarificación y posterior destino del material inútil para el servicio en el Ministerio de Defensa.

Como legislación supletoria se deben citar, entre otras, las siguientes normas:

- La Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas,
- La Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público y sus respectivos reglamentos (R. D. 1373/2009 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio y el RD 817/09 sobre desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público).

En el ámbito de la Armada, se debe mencionar igualmente la Instrucción número 2/92 de 1 de junio de 1992 del almirante jefe del Apoyo Logístico sobre Clasificación y Desarme de Material.

Un caso específico: la enajenación de repuestos FMS

En términos generales, el material adquirido por medio del programa FMS del Gobierno de Estados Unidos precisa de un tratamiento especial en todo lo

(12) Según lo establecido en el artículo 12, punto 1, de la O. M. DEF 14 de abril de 1980, por la que se aprueban las normas de procedimiento de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa.



Logotipo del Departamento de Estado de los Estados Unidos. (Fuente: página *web* del DoS de los Estados Unidos).

relacionado con su transmisión a terceros, debido a su también especial forma de contratación y a las condiciones de salvaguarda que figuran en la LOA.

Una vez detectada la necesidad (13) de eliminar el *stock* de este tipo de material, la unidad implicada debe promover la declaración de Inutilidad para la Armada, que realiza el almirante jefe de Estado Mayor de la Armada o el almirante jefe del Apoyo Logístico (14), a propuesta de los almirantes de cada arsenal o del ALASER. Declarado el material como inútil para la Armada con destino final la enajenación,

se da comienzo al procedimiento de venta a través del sistema de Juntas de Enajenaciones. El primer paso del expediente será la obtención de un certificado del órgano técnico competente en el que se valore el material objeto de la enajenación.

Para la venta de material FMS inútil, la Armada —del mismo modo que ocurría en otros ejércitos de países aliados— obviaba en muchos casos el trámite de previa solicitud de autorización al Gobierno americano.

Dicho esto, a comienzos del pasado año la JAL, y en concreto la DAT, se enfrentaba al reto de librar espacio en los almacenes de los distintos SERALES en los que habían quedado depositados los 710 *cliplocks*, 245 *palets* y 345 bultos con repuestos (15) provenientes de la depuración de existencias efectuada entre los años 2002 a 2004. Aunque durante ese tiempo se habían explorado diversas soluciones, todas ellas habían resultado finalmente infructuosas.

Por ello, el Órgano Auxiliar de Dirección y la Secretaría de la Junta Secundaria de Enajenaciones de la Armada contactaron en febrero de 2011 con la Office of Defense Cooperation (ODC) en Madrid. Un dato clave para resolver el problema fue conocer que el Departamento de Defensa estadounidense

(13) Normalmente a través de los Servicios de Repuestos de cada arsenal, ARA y ACRD.

(14) Con delegación en el vicealmirante director de Mantenimiento.

(15) Mayoritariamente de origen FMS.

disponía desde el año 2004 de un contratista para la eliminación y subasta de cualquier tipo de material dado de baja en su inventario. El contrato diseñado para ello contemplaba expresamente el retorno a la Defense Logistics Agency (DLA) de un porcentaje sobre el importe de las ventas finalmente llevadas a cabo por el adjudicatario, algo que desde ese momento se plantea como nuevo requisito a incluir en el expediente a tramitar.

Tras diversas reuniones e intercambio de pareceres se acordó la siguiente «hoja de ruta», en la que se establecía un procedimiento que ha sido el primero en aplicarse en un país aliado:

- Remitir a la ODC en Madrid —una vez recibidas las propuestas de inutilidad y destino final de los respectivos arsenales y la aprobación por AJAL de las mismas— el formulario a presentar a la Office of Regional Security and Arms Transfers del DoS para obtener su autorización para la eliminación de las 865.000 voces que componían el proyecto.
- Recibir dicha autorización por escrito a través de la ODC, en la que el DoS hace constar que sólo el contratista del DoD (o posibles asociados/representantes) garantiza los requisitos exigidos para realizar tal enajenación.
- Solicitar de la Junta General de Enajenaciones del Ministerio de Defensa, en base a ese documento del Gobierno americano, el permiso para emplear el procedimiento de contratación directa (16) en el expediente.
- Acordar en reunión de la Junta Secundaria de Enajenaciones en la DAT, el inicio y aprobación del expediente, así como el procedimiento de contratación directa, cumplimentando el impreso SIGME (17) para



Contenedores *cliplock* depositados en almacenes del Arsenal de Cartagena. (Fuente: archivo de los autores).

(16) Siempre que el expediente supere la cantidad de 6.000 euros es preceptivo solicitar autorización para la enajenación por el procedimiento de contratación directa a la Junta General de Enajenaciones del Ministerio de Defensa, ver O. M. DEF 14 de abril de 2011, artículo 10, punto 2.

(17) Sistema Integrado de Gestión del Material de Enajenaciones.

TEMAS PROFESIONALES

informe a la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.

- Redactar el Pliego de Condiciones Particulares — nombre que reciben el pliego de cláusulas administrativas particulares de los expedientes de enajenación— y recabar los correspondientes informes del asesor jurídico y de la intervención delegada.
- Formalizar el contrato y, una vez efectuado el pago del precio fijo por el contratista, comenzar su ejecución.

Una segunda innovación se concretó en la redacción de la cláusula del precio en el Pliego de Condiciones Particulares.

De todos es sabido que, en muchos casos, la licitación del material inútil presenta algunas disfunciones que podríamos sintetizar en:

- Una valoración realizada *grosso modo* sin los medios ni el tiempo adecuados para el análisis de los distintos componentes.
- Una pérdida de potenciales ingresos, ya que, derivado de lo anterior, una vez retirado el material, el «chatarrero» de turno —que sí tiene ese conocimiento pues es su negocio— puede revenderlo por un importe netamente superior a aquel por el que le fue adjudicado.
- Una concurrencia limitada, especialmente a nivel local, donde en ocasiones los licitadores se conocen y pactan previamente las ofertas conformando de este modo un mercado cautivo.

Con la finalidad de maximizar el valor obtenido del material (lo que la literatura económica norteamericana denomina como el «retorno para el contribuyente»), el precio del contrato estaría compuesto por una parte fija, a abonar a la firma del contrato, y una parte variable.

A semejanza del procedimiento seguido en Estados Unidos, con el tramo variable se trataría de aprovechar dos cosas:

- Por una parte, la experiencia del adjudicatario en la organización de la venta de materiales a través de subastas por Internet y su cartera de potenciales clientes.
- Por otra parte, el conocimiento del negocio y los materiales que posee el contratista para distribuirlos en lotes de forma que se maximice el precio a obtener en dichas subastas.

Esta parte variable sería el resultado de aplicar un porcentaje del 50 por 100 sobre el margen obtenido en cada venta realizada por el adjudicatario, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Precio variable} = 50\% * \{P(\text{venta}) - [P(\text{base}) + \text{costes directos aplicables}]\}$$

Se considerarían costes directos aplicables los siguientes:

- El coste de la mano de obra necesaria para la gestión, manipulación y preparación los lotes para su posterior venta.
- El coste de la mano de obra de los responsables en la empresa adjudicataria.
- Los costes de amortización de la maquinaria y utillaje directamente empleados en el contrato y que sean propiedad de la empresa adjudicataria.

Una vez en vigor el contrato, el tramo variable se calcularía y liquidaría cada trimestre, justificándose por el contratista en un documento en el que especifique los lotes vendidos en ese período con identificación de NSN, el precio de venta de cada lote, y los costes directos incurridos hasta la consecución de la venta para cada lote, según su contabilidad.

Para ello el contratista pondría a disposición de la DAT y de la Junta Secundaria de Enajenaciones y Liquidadora de Material de la Armada la plataforma *web* necesaria para permitir la visibilidad y el control de la ejecución de dichas ventas por parte del adjudicatario, facilitando las claves de acceso necesarias para la correcta gestión del contrato.

Además el contratista ingresaría el importe resultante de la liquidación trimestral de dicho tramo variable en la cuenta corriente de la Junta Secundaria de Enajenaciones de la Armada para su posterior ingreso al Tesoro Público y generación de crédito si procede, según el artículo 19 de la O. M. 14 de abril de 1980.

Este innovador sistema permite romper con las disfuncionalidades anteriormente citadas al:

- Aumentar la concurrencia, acercando la contratación a la propia de la competencia perfecta, al ampliar el número de potenciales compradores.
- Eliminar barreras de entrada a nuevos licitadores al facilitarse el acceso a la enajenación, a través del portal del adjudicatario.
- Maximizar, independientemente de la valoración del expediente, el precio de venta de los materiales al permitir que este sea determinado por el resultado final de las pujas que, sin posibilidad de conocerse, efectúen los participantes.
- Suprimir costes asociados de gestión, carga y descarga, transporte, almacenaje, etc., los cuales pasan a recaer sobre el adjudicatario.



Patrulleros clase *Anaga* vendidos a través del Sistema de Juntas de Enajenaciones de la Armada. (Fuente: archivo de los autores).

Conclusiones

- Por primera vez, tras un largo proceso que comenzó hace casi dos años, la DAT ha implementado —con la estrecha colaboración de la ODC norteamericana— un procedimiento que, bajo el actual sistema de enajenaciones de material inútil o no apto para el servicio, cumple además los requisitos exigidos por el Gobierno de los Estados Unidos para la baja de artículos cuya fuente de obtención es el programa FMS.
- Este proyecto pionero, denominado ESTELA, tiene prevista su finalización en enero de 2013. Entonces todos los *cliplocks*, *palets* y bultos, con las 865.000 voces obsoletas de origen FMS en ellos depositadas, habrán desaparecido de nuestros Servicios de Repuestos con los subsiguientes ahorros de espacio físico y costes de almacenamiento y la posibilidad de generar un retorno económico derivado del beneficio obtenido por el adjudicatario en las subastas que haya organizado.
- Dos aspectos merecen ser destacados en este proyecto. Por una parte, ha servido para convertir a nuestra Armada en punta de lanza en la tarea de correcta eliminación de artículos FMS entre los muchos aliados de Estados Unidos y ha supuesto la primera exportación de material bélico desde España a ese país desde la «Revolución Americana». Por otra, ha significado la innovadora aplicación del concepto de «beneficio compartido» con el adjudicatario en los expedientes de enajenación de material inútil o no apto para el servicio.

- El proyecto ESTELA se ha centrado en el cierre del ciclo logístico para un tipo específico de material FMS: repuestos. Por tanto, debe quedar claro que, dependiendo del producto que, con ese origen, haya que dar de baja, es preciso hacer una aproximación *ad hoc* que tenga en cuenta sus características y peculiaridades, las condiciones de desmilitarización que derivadas de ellas impone el DoS americano y, en el caso de buques en concreto, las exigencias para la protección del medio ambiente emanadas del Convenio MARPOL y la normativa europea.
- En definitiva, en un período como el actual de profunda crisis económica, la logística inversa adquiere en los Ejércitos y en la Armada una nueva importancia y dimensión. Es momento de aplicar fórmulas creativas y explorar nuevos caminos con el fin de, en el marco de la política medioambiental del Ministerio de Defensa y los compromisos adquiridos con naciones amigas, deshacernos de los materiales inútiles, maximizando su valor residual en el mercado y tratando de que parte de él pueda volver a reinvertirse en la Armada.



BIBLIOGRAFÍA

- The Management of Security Assistance, 27th Edition 2007.
- Real Decreto 2277/1978, de 25 de agosto, por el que se crea en el Ministerio de Defensa la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material (BOE núm. 229 de 25 de septiembre de 1978).
- Orden de 30 de septiembre de 1978, por la que se desarrolla el Real Decreto 2277/1978 (BOE núm. 239 de 6 de octubre de 1978).
- Orden de 14 de abril de 1980, por la que se aprueban las normas de procedimiento de las Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa (BOE núm. 97 de 22 de abril de 1980).
- Orden 56/1982 de 18 de marzo, sobre aprobación de normas para el reconocimiento, clasificación y posterior destino del material inútil o no apto para el servicio en el Ministerio de Defensa (BOE núm. 82 de 6 de abril de 1982).
- Instrucción AJAL 02/1992 de 1 de junio, sobre clasificación y desarme en la Armada (Cambio 1, septiembre 1996).



Visita y registro en el golfo de Adén.
Fragata *Blas de Lezo*.
(Foto: Fco. García Flores).