

# VICISITUDES DE UN INTENDENTE DE MADRID. LECCIONES APRENDIDAS

Jesús A. PERDICES MAÑAS



*De los tiempos, los presentes*

María del Carmen López y Encinas (mi abuela).

## Introducción



OMAR posesión de un nuevo destino provoca una ilusión y abre nuevas expectativas sobre qué nos vamos a encontrar y cómo lo vamos a afrontar. Al menos es mi caso. La última vez que puedo recordar, con la retrospectiva del tiempo, fue la del desempeño como Intendente de Madrid. El día a día nos impide percibir la verdadera evolución; necesitamos comparar dos «fotos» con una distancia temporal suficiente para considerar lo que realmente ha variado y en qué dirección nos hemos movido.

Nos situamos allá por el verano del 2017 y con un reto para dos años mínimo/máximo, al ser un destino de especial responsabilidad. Cuando voy tomando contacto con la situación, identifico dos factores que van a requerir un trabajo en profundidad y un cariño especial: la Ley de Contratos, al adaptarse a las Directivas de 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo; y la supresión del epígrafe de «Otros Gastos de Vida y Funcionamiento (GVF)», tan conocido por las unidades. Junto a esto, en el plano administrativo, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo y el impacto de los expedientes electrónicos.

La otra vertiente, el cómo alcanzarlo, es la humana. Cualquier logro, incluso los errores, solo ha sido posible gracias a un gran equipo: las casi cuarenta personas que formábamos aquella Intendencia. Su profesionalidad y compa-

ñerismo permitieron disfrutar de algo tan difícil como es el equipo. Para el que suscribe, todo un lujo y un honor haber tenido su apoyo.

Antes de que alguien pueda pensar que me voy a dedicar a plasmar un «ladrillo» de procedimientos derivados de las normas, advertir que pueden estar tranquilos; solo van a ser unas pinceladas sobre los retos que plantea cada uno de los epígrafes que vamos a presentar:

- Ley de Contratos del Sector Público. Contrato Menor y Caja Fija.
- Otros Gastos de Vida y Funcionamiento y la estructura de la gestión en las unidades de la Jefatura de Servicios Generales, Asistencia Técnica y Sistemas de Información y Telecomunicaciones (JESACIS): supresión del oficial de Cuenta y Razón (OCR).
- Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo: el expediente electrónico y las herramientas informáticas de apoyo a los procesos.

### **El reto: la gestión económico-financiera en una Intendencia**

Los últimos ejercicios presupuestarios pueden ser considerados atípicos debido a las continuas prórrogas, derivadas de la falta de consenso en las Cortes, de las correspondientes leyes de Presupuestos del Estado antes de la finalización de cada año natural. Sin embargo, el de 2018 fue significativamente diferente por la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) (1) como consecuencia de la trasposición de las directivas comunitarias (2).

La operatoria que cualquier ley adopta sobre la anterior siempre puede llevar a puntos de fricción, tanto en la gestión procedimental como con las unidades cuyas necesidades deben ser cubiertas. En el caso en que nos encontramos, la LCSP ha supuesto asimismo cambios conceptuales de gran calado y que llevará tiempo asimilar. El principal es el relativo a la figura de la Autoridad de Contratación. Conocido hasta este momento como Órgano de Contratación, se entendía como algo impersonal dentro de la organización y que ejercía sus funciones sin una identificación unívoca hacia persona física alguna. Como consecuencia, llevaba a considerar que la responsabilidad se diluía en la propia organización; creencia reforzada por el hecho de que no se conocían casos en la Armada en que hubiera procesos judiciales abiertos derivados del incumplimiento de la norma de contratación. Con la nueva norma, la Autoridad tiene muy definidas sus funciones y sus responsabilidades, pasando

---

(1) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

(2) Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



(Fotografía facilitada por el autor).

a responder incluso con su patrimonio personal. Esto debería hacernos reflexionar sobre muchas cosas, empezando por la necesidad de contar con un seguro de responsabilidad patrimonial para evitar tentar a la suerte, puesto que somos humanos y falibles.

La Intendencia de la JESACIS (3) apoya 67 unidades situadas principalmente en el área de Madrid. Ello implicaba que se venían realizando gastos por objeto idéntico y al mismo adjudicatario durante el mismo espacio temporal para un conjunto de unidades individuales. La LCSP establece el no poder acumular en un mismo proveedor adjudicaciones por importe superior al del Contrato Menor. Claramente, tampoco se puede permitir el fraccionamiento (4) de las adjudicaciones del mismo objeto para evitar la licitación. Por si ello no estuviera suficientemente claro, la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON (5) detalla las condiciones y documentación que debe aportarse en los Contratos

---

(3) Hoy en día el cambio de estructuras la ha llevado a denominarse JESAT, al perder la parte CIS.

(4) Aunque esto ha provocado interpretaciones sesgadas, aduciendo que el gasto es para cada unidad o que se gasta cuando llegan los recursos financieros, donde hay que poner el énfasis es en la autoridad que contrata y el objeto del contrato.

(5) Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación: Contratos menores, regulación en Ley 19/2017, de 8 de noviembre.

Menores, incluyendo la publicidad. Esta condición puede ser cubierta bien aportando el Órgano de Contratación un mínimo de tres presupuestos/ofertas o, como indica la recomendación de la Secretaría de Estado de Defensa (SEDEF), publicando la licitación en el Perfil del Contratante y dando un período de tiempo para que cualquier proveedor interesado pueda concurrir a licitación como Contrato Menor. Asimismo, la Instrucción citada señala el Contrato Abreviado Simplificado como la alternativa más viable al procedimiento del Contrato Menor, al reunir todas las características de transparencia, concurrencia y publicidad que predica la Directiva Comunitaria en materia de contratación.

Consecuencia de esta limitación por importe de la adjudicación directa a un mismo proveedor para un mismo tipo de gasto, tanto por Contrato Menor con Pago en Firme como por adhesión a la oferta del proveedor y pago por el procedimiento de Caja Fija, provocó un primer análisis del impacto que producían autorizaciones de gasto a cada una de las unidades apoyadas, así como otras aprobaciones de gasto para la misma finalidad en la misma Intendencia. Procedimos a listar las liquidaciones realizadas durante 2017 agrupadas por proveedor, con el resultado de que casi todos los habituales superaban los umbrales demasiado temprano dentro del ejercicio económico para el mismo objeto contractual (en algunos casos llegaban a multiplicarse por diez).

Principalmente se debe a que se apoya a un número elevado de unidades, independientemente de que la mayoría se encuentre alojada en el mismo recinto. El hábito hasta aquel momento era permitir una autorización genérica de gasto hasta una cantidad, sin mayores requerimientos de información. Pero mantener dicha práctica podría haber derivado en permitir que el primero, más ágil o más pícaro, provocara la «saturación» de la adjudicación a un proveedor de bienes o servicios, o incluso superarlo, entrando la Autoridad de Contratación en las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la LCSP.

La primera medida que se tomó fue la supresión de la citada autorización genérica de gastos y la puesta a disposición de crédito presupuestario para hacerlo frente. Se procedió a aprobaciones de gasto para cada una de las necesidades comunicadas que se estima van a ocurrir durante el ejercicio presupuestario, en vez de dar por supuesta, tácita o expresamente, una aprobación genérica de gastos «indeterminados» hasta el límite del cupo asignado a la unidad, entendido como techo de gasto autorizado.

En nuestro caso, y como ha manifestado en repetidas ocasiones la Intervención Delegada, procedería establecer un mecanismo estable que permita cubrir las necesidades de las unidades, abandonando definitivamente las prácticas que se venían realizando cuando eran aplicables los GVF. Por ello, se realizó el estudio y análisis de los datos históricos de los suministros realizados con el fin de consolidar necesidades de carácter repetitivo o de objeto similar demandadas por las UCO apoyadas, agrupándolos y licitándolos en un

mismo contrato. Para los casos de necesidades no contempladas en algún contrato por su especificidad y/o individualidad, la Sección de Apoyo a UCO (SAUCO) de la Intendencia de Madrid proporciona la oportuna alternativa de solución y cobertura.

Asimismo, el análisis nos permitió disponer de una idea del volumen económico que implicaban estos gastos reiterativos y de cómo podrían cubrirse las necesidades a través de contratos derivados de la licitación pública, mediante procedimiento abierto o mediante la realización de Contratos Derivados de Acuerdos Marcos a nivel Ministerio o incluso AGE, procurando economías de escala. Ello proporcionaría transparencia, concurrencia y publicidad, cumpliendo lo establecido por el espíritu de la ley, es decir, la utilización de las herramientas de contratación tras un proceso de programación derivada de la consolidación de las necesidades de las unidades demandantes.

Para ello desde esta Intendencia de Madrid y la Jefatura de Aprovisionamiento de la JESACIS se articularon contratos a fin de proporcionar solución en tiempo y forma, permitiendo el normal desarrollo de las actividades de las unidades.

Uno de los resultados obtenidos fue que en algunas de dichas licitaciones resultaron adjudicatarios aquellos mismos contratistas que en ocasiones precedentes fueron adjudicatarios directos de contratos menores (incluso de aquellos abonados por el procedimiento de pagos mediante la Caja Fija). La consecuencia inmediata fueron reducciones de precios de entre el 20 o 30 por 100 del precio base de licitación (en algunos casos hasta casi el 50 por 100). Una vez justificada la no baja temeraria y, pasado el tiempo, demostrado el cumplimiento del contrato conforme a las prescripciones del contrato, podemos señalar una conclusión relativa a los recursos que podríamos haber ahorrado de haber implementado esta solución con anterioridad. Ello ha permitido una gestión más eficiente del recurso financiero disponible, optimizando su empleo. Es decir, *a sensu contrario*, cuando más nos han afectado los recortes presupuestarios, hemos gastado al menos un 20 por 100 más por no haber empleado la agregación de demanda de unidades diversas a la hora de cubrir las necesidades de todos, en vez de hacerlo de cada uno independientemente. Y quizá egoístamente, aunque no lo podamos demostrar.

Ejemplo de dichas licitaciones son los contratos de múltiples dependencias, además de los derivados de acuerdos marco de MONI (material de oficina no inventariable), MALICO (material de limpieza), farmacias, vigilancia y limpieza. Se licitaron expedientes para diversas acciones: aceites, lubricantes y productos químicos de diversas dependencias; mantenimiento de copiadoras y multifunción; mantenimiento y conservación de instalaciones de detección de incendios; mantenimiento de sistemas A/A, ACS y calefacción; retimbrado de instalaciones de detección de incendios; material de ferretería; mantenimiento de ascensores; reparaciones incidentales de albañilería, fontanería y carpintería; mantenimiento de instalaciones de electricidad; mantenimiento

correctivo de sistemas de seguridad; mantenimiento y limpieza de campanas extractoras; adquisición de material eléctrico; adquisición de material de fontanería y A/A; adquisición de material institucional y de representación; restauración en reuniones de conferencias y cursos; servicio de jardinería en diversas dependencias.

Sin embargo, todo esto ha generado tensiones entre diversos elementos de la organización derivadas del cambio de procedimientos para alcanzar el mismo objetivo, o sea, del cambio cultural. Natural si tenemos en consideración el factor humano, que tiende a mantenerse en los conocidos como «espacios de confort», en los que cualquier cambio no se entiende como mejora de la organización, sino como alteración del *statu quo* vigente hasta ese momento. De cualquier forma, toda modificación de los procedimientos debe ir acompañada de una generosa ración de pedagogía y paciencia, así como de unas herramientas que cubran la automatización de dichos procesos de gestión. Por otro lado, también hay que redimensionar la organización aumentando el personal en los ámbitos en los que se incrementa la carga de trabajo y reduciéndolo en aquellos que eliminan o reducen su actividad.

Aunque parece una solución novedosa, recuerdo cómo un sistema parecido ya se implantó allá por los años 80: la creación en los arsenales de los almacenes de material nacional, que venían a complementar a los de material americano y repuestos y pertrechos. También entonces las unidades apoyadas manejaban cuentas de asignaciones, y no crédito presupuestario, que



Vista aérea del Arsenal de Ferrol. (Foto: Armada).

quedaba reservado para las licitaciones que cubrían existencias en los almacenes de uno u otro tipo de material. Personal con conocimientos de los materiales y servicios determinaban las características que deberían proporcionar los productos con los que los proveedores cumplirían los contratos para relleno de almacenes en base a los montantes de necesidades que se iban manifestando por las distintas unidades de cada zona a su arsenal de apoyo.

### **La desaparición del epígrafe de «Otros Gastos de Vida y Funcionamiento»**

Comenzamos el ejercicio 2018 con la perspectiva de la entrada en vigor de la LCSP, pero también intentando adaptarnos a la desaparición de la imputación de los gastos cotidianos de las unidades al epígrafe presupuestario de gastos corrientes conocido como «Vida y Funcionamiento». Se trataba del Concepto 229, «Otros Gastos de Vida y Funcionamiento», que ejercía como cajón de sastre de cualquier gasto que necesitara realizar la unidad. Desde el punto de vista del personal del Ministerio de Hacienda, era una situación insostenible porque no se adecuaba a lo preceptuado en la Ley General Presupuestaria (LGP) (6) ni en la Orden de Hacienda (7) en cuanto a gastos cuyo contenido podría ser imputable a cada epígrafe de gasto presupuestario.

Para la práctica diaria del gasto, el principal impacto es el referido a los pequeños gastos de las unidades. Los usos y costumbres nos tenían habituados a los contratos de adhesión. Es decir, alguien se dirigía a un proveedor «de confianza» solicitando bienes o servicios; el proveedor «conseguidor» cubría lo solicitado, y el personal de Intendencia se limitaba a pagar o justificar mediante la Caja Fija, el procedimiento excepcional de pagos que establece la LGP en su artículo 78. Observando los gastos de cada unidad independientemente, era difícil encontrar alguna que individualmente superara los importes que la LCSP establece como límite del Contrato Menor que es la cantidad establecida como techo para estos pagos directos a cada proveedor por el mismo objeto de contrato. Sin embargo, cuando hacemos la agregación de gastos del conjunto de unidades por cada Intendencia (al menos en la Intendencia de Madrid), es inmediato encontrarnos por encima de las cantidades señaladas en la norma y que han sido excluidas de la licitación pública.

Por ello, la primera adaptación que tuvimos que afrontar fue discriminar cada gasto de acuerdo con el epígrafe «adecuado». Como establece la citada LGP, para poder realizar un gasto es necesario de disponer previamente de

---

(6) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

(7) Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

crédito presupuestario suficiente y adecuado, es decir, debe cubrir las tres condiciones: temporal (del ejercicio en el que se va a realizar el gasto), de montante suficiente (que cubra la totalidad del coste) y adecuado (que sea del epígrafe presupuestario más acorde a lo establecido en la Orden de Hacienda citada). Consecuencia de ello fue de la necesidad de abrir algunos epígrafes referidos en la Orden, pero no utilizados hasta el momento.

De lo anterior ha derivado la necesidad de la identificación adecuada y el dimensionamiento conjunto y consolidado de todas las unidades apoyadas. Realmente no ha sido labor fácil, ni se puede decir que se haya concluido, en principio porque estábamos acostumbrados a vivir y demandar bienes y servicios a medida que íbamos recibiendo financiación. Y eso considerando que tuviéramos planificado y programado convenientemente el gasto.

Tras la consolidación de estas necesidades, se buscó financiación adecuada y se procedió a la licitación. Debido a los montantes relativamente pequeños de los expedientes, estos fueron casi todos Abiertos Simplificados e incluso Abreviados. Pero la licitación conlleva una preparación administrativa; en principio hay que resaltar la falta de costumbre de las unidades iniciadoras a la hora de redactar Memorias Justificativas y de plasmar las características técnicas en los adecuados Pliegos de Prescripciones Técnicas, y también en cuanto a la licitación y a que esta sea plurianual; ello hace necesario recibir financiación del ejercicio futuro y «explicar y convencer», que vendría a sustituir a los procedimientos de «tramitación anticipada», en muchos casos, proporcionando continuidad en el suministro o servicio requerido.

Se procedió a la licitación pública a través de la plataforma del Ministerio de Hacienda, de forma que toda la documentación, tanto administrativa como de los proveedores, ha sido convenientemente virtualizada. Esto da cumplimiento a lo establecido en los artículos 26 y 70 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo, que establece que el expediente administrativo debe ser electrónico, y en aquellos iniciados con anterioridad debe procurarse su transformación, si procede. Por otro lado, permite una absoluta transparencia en cuanto a la actividad contractual de la Administración Pública, en este caso de la militar.

La concurrencia de empresas a las distintas licitaciones ha promovido la competencia basada no solo en el precio, sino también en las características técnicas. Transparencia y concurrencia que permiten el cumplimiento con lo pretendido en la LCSP, por un lado; asimismo hemos conseguido disponer de mayor cantidad de recursos financieros gracias a las bajas en las adjudicaciones aplicando la LCSP y los procedimientos de Pago en Firme, según establece la LGP para la generalidad de los casos.

Como hasta hace pocos ejercicios presupuestarios endosábamos todos los pequeños gastos de las unidades en los conocidos como GVF (epígrafe 229), está resultando complejo el cambio cultural que implica la imputación de cada gasto a su epígrafe adecuado. También se ha llegado a sugerir volver a aquella

solución anterior, comentario que solo puede venir del desconocimiento, como se dijo de la Orden directa del Ministerio de Hacienda, al no adecuarse a los procedimientos establecidos de gasto tanto en la LGP como en las Reglas de Operatoria Contable para toda la AGE. Independientemente de que, como ya se ha señalado, la licitación transparente y en concurrencia de mercado provoca mejores precios y, derivado de esto, ahorros. No queda más remedio que sacrificar una supuesta y particularizada comodidad de la gestión directa a favor de las economías a escala que proporciona la consolidación de la demanda.

### **El dinero: diferencia entre tesorería y crédito presupuestario**

Otro asunto a tratar con las unidades apoyadas es el del dinero. Es muy habitual escuchar «me han dado dinero...» para gastármelo en algo. Dos puntualizaciones antes de continuar: el dinero lo tiene el Tesoro Público, el Ministerio de Hacienda; los epígrafes de gasto están relacionados en la Orden de Hacienda, de forma que, aun siendo el recurso «suficiente» en cuanto a montante, puede no ser «adecuado» si el gasto no se corresponde con lo descrito en el epígrafe de la citada Orden.

Pero incluso hay otra confusión que puede tener consecuencias mayores: identificar el anticipo de tesorería con la existencia de dinero para gastar. Es una tendencia natural de cualquier profano —al igual que con nuestro dinero en el ámbito privado— asimilar liquidez con capacidad de gasto. Sin embargo, en la Administración Pública es diferente: anticipo de tesorería —ya sea en manos del Cajero Pagador, de la SAUCO o de un OCR (8)— es el que se pone a disposición para realizar los pagos que eviten la paralización de la actividad pública; posteriormente debe ser justificado el gasto, imputándolo contra presupuesto corriente (crédito presupuestario suficiente y adecuado) y recuperar el volumen financiero de anticipo desde el propio Tesoro. De esta forma se cierra el círculo del crédito presupuestario y la imputación de cada gasto público. El problema se produce cuando se utiliza el dinero del anticipo de Caja Fija (crédito extrapresupuestario) para el pago de un gasto, pero sin soporte presupuestario adecuado o suficiente. En tal caso, perfectamente contemplado en la LGP, al haberse realizado gasto sin crédito se establece la necesidad de la remisión del expediente a convalidación del gasto al Consejo de Ministros, que es la única autoridad para aprobarlo. Son casos reglados y que cualquier máxima autoridad ministerial está dispuesta a evitar a toda costa.

---

(8) No necesariamente de la categoría de oficial.

Otro de los problemas planteados desde el punto de vista de los créditos es el referido a los Centros de Responsabilidad de Gasto (CRG). La Sección 14 de los Presupuestos de la AGE, correspondiente al Ministerio de Defensa, se estructura en diferentes Servicios Presupuestarios. A la Armada le corresponde el Servicio 17, que a su vez se divide en diferentes CRG como unidades de nivel inferior para la distribución de los créditos en la ejecución presupuestaria. Hasta el ejercicio 2018 la fragmentación de los créditos estuvo establecida al nivel de direcciones en la Jefatura del Apoyo Logístico (JAL) (Sostenimiento, Infraestructuras, Abastecimiento y Transportes e Ingeniería) y en la Jefatura de Personal (JEPER) (Jefatura de Personal y Dirección de Asistencia al Personal), quedando la Dirección de Asuntos Económicos (DAE) como genérica para algunos de los epígrafes del Capítulo 2 de «Gastos Corrientes». Esta estructura es la heredera de la antigua distribución de los Servicios Presupuestarios en la Armada — 16, Dirección de Construcciones (DIC); 18, Dirección de Aprovisionamiento (DAT), etc.—. Como suele ocurrir, cambian los títulos, se consolidan unidades, pero se mantiene la cultura tanto competencial como de actuación cotidiana. Y eso nos lleva a seguir actuando como cuando no había crisis económica, es decir, cuando el dinero no era un condicionante más allá de la urgencia de la mayor ejecución al finalizar el ejercicio presupuestario, no fuera que la no ejecución nos penalizara en un futuro próximo.

Para el ejercicio 2019, incardinado en las medidas del Proyecto de Revisión de la Organización de la Armada (PROA), se planteó una reubicación de los créditos presupuestarios buscando una mejor actuación en base a la visibilidad que se puede tener de la organización. Nos encontramos con tres CRG, cada uno de ellos junto a las antiguas tres cabezas de la estructura de Apoyo a la Fuerza: DAE, JAL y JEPER. Sin embargo, las costumbres adquiridas durante años, y que provienen de cuando estos centros directivos eran juez y parte de la financiación y de la contratación, están llevando a formas diferentes de funcionar, al percibir la realidad desde puntos de vista distintos a los de las actuales unidades de gestión de la contratación. En concreto se puede afirmar que la puesta a disposición de los recursos financieros durante 2018 y que continuó en 2019 dista de ajustarse a las necesidades de las unidades de contratación en cuanto a los tiempos necesarios para licitar, en aplicación de la LCSP, pero también respecto a los importes y anualidades, condicionando la contratación a la propia anualidad y a la Tramitación Anticipada (TA) que —como el año 2018 no llegó a término antes de finalizar el ejercicio— implicó no solo el doble de trabajo (entonces y ahora) para lograr las adjudicaciones que cubrieran los servicios y suministros, sino también, y esto ha sido lo peor, rompió la continuidad de los contratos en vigor adjudicados durante 2018 y en los cuales se habían previsto prórrogas y modificaciones, solo pendientes de financiación y conformidad del propio contratista, que permitieran la tranquilidad de la cobertura contractual de las necesidades. Al comienzo del ejercicio 2019 nos encontramos de nuevo buscando financiación

adecuada y suficiente para volver a licitar dentro de los plazos que establece la LCSP. Este es uno de los mayores retos de la programación contractual dentro del encaje con la financiación.

Volviendo con la financiación, estamos condicionados porque es insuficiente al comienzo del ejercicio presupuestario. Durante el año es complementada con recursos procedentes de las Generaciones de Crédito. Pero, como vimos y padecemos a finales de 2018, la remisión de un expediente de Generación de Crédito no viene a significar una automática aprobación por parte del Ministerio de Hacienda. Y, aunque fuera aprobada, tampoco implica que el destino definitivo sea el originalmente propuesto al inicio del expediente. Entramos, por tanto, en un espacio donde nos vamos a encontrar con una indefinición de los créditos finales asignados. Sin embargo, las unidades demandantes de bienes y servicios parece que prefieren ignorar esta realidad que nos va a obligar indefectiblemente a afinar tanto en la programación de la contratación como en la de la financiación adecuada y suficiente; es un cronograma de los tiempos de licitación en base a lo establecido en la LCSP y de la capacidad de obtener financiación adecuada durante el ejercicio económico. Son dos condiciones ineludibles que llevarán al éxito o fracaso, dependiendo de cómo se traten.

Aunque ello quizá demandaría otra reestructuración en el correspondiente CRG que obtiene financiación para sus actividades. Algo que, si nos lo planteamos en profundidad, debería terminar en la concentración de toda la actividad financiera en una sola unidad, que sería la DAE, proporcionando unidad de doctrina y fiabilidad en el asesoramiento al mando, al AJEMA, en cuanto a los cometidos establecidos en la estructura de la Armada a esta autoridad. Cada órgano directivo quedaría centrado en sus funciones específicas de implantar la doctrina de Personal o de Apoyo Logístico, según los criterios que fije el EMA, y todos trabajando en transversal como definió el AJEMA en las líneas de actuación para el PROA.

## **Los OCR y la estructura de la demanda de bienes y servicios**

Hasta fechas muy recientes y consecuencia de la distribución de los cupos y de las asignaciones de créditos para gastos, las diferentes unidades radicadas en Madrid estaban funcionando de forma totalmente independiente unas de otras. Estas circunstancias ya las hemos señalado al hablar de los GVF. Los cupos (importe máximo a gastar de un determinado tipo de gasto) o las asignaciones (disponibilidad de crédito presupuestario) permitían a cada unidad operar para importes inferiores a una cantidad aleatoria sin necesidad de control alguno por parte de la Intendencia. Debido a la multitud de unidades de pequeña dimensión (excesivo al disponer de Número Orgánico (UNOR) solo por el hecho de ser unidad y sin valorar su necesidad y pertinencia), pero

total autonomía funcional, alojadas en el complejo de edificios del Cuartel General de la Armada, así como en sus instalaciones de la avenida de Pío XII, el «menudeo» con los mismos proveedores llegaba alcanzar volúmenes significativos.

Por otro lado, el trato directo con proveedores favorecía que estas unidades dispusieran de anticipo, lo que provocó la designación de OCR y, hasta la implantación de este sistema basado en contratos consecuencia de agregación de demanda, todas las necesidades de cada unidad estaban canalizadas a través de los designados para desempeñar esta figura. Ello les proporcionaba una carga de trabajo adicional a la propia de su destino. En algunos casos, debido a la escasez de personal y a los problemas a la hora de utilizar el módulo de la aplicación SIDAE, se requería la ayuda constante de la SAUCO —unidad administrativa de nivel superior a la que rendían cuentas—, lo que derivaba en una sobrecarga al sobrepasar las funciones de asesoramiento a las propias de documentación, además de tener que realizar y presentar la relativa a los recuentos mensuales, trimestrales y anual, junto con la Remuneración Integral Anual (RIA) reglamentaria. Toda esta documentación devino en cuentas con valores casi todo o todo a cero, es decir, que no aportaba valor a la organización, mientras que suponía una carga burocrática que implicaba a numerosos actores que tampoco encontraban justificación de toda esta parafernalia pseudorrealista y anacrónica para lo que la organización supone en la actualidad.

Se estudió reducir y transformar ese gran número de OCR (en apoyo a cerca de 70 unidades) en Unidad de Gestión Administrativa (UGA). Se busca una gestión más transversal de las unidades en cuanto a la identificación y comunicación de necesidades. Su función sería determinar y comunicar cualquier tipo de carencia (de las apoyadas por la Intendencia, no de Apoyo a Instalaciones), anexando las características y documentación técnica para proceder a su licitación o, en su caso, a la adquisición directa, si así se consideraba oportuno. En muchos casos, la puesta en común de las necesidades de cada unidad permite la consolidación y licitación conjunta. Se conforma un único expediente de contratación, una licitación, una adjudicación (salvo que sea por lotes) y una liquidación en firme por cada factura recibida. Es fácil imaginar la cantidad de trabajo administrativo que se evita al utilizar esta forma de proceder frente al menudeo: necesidad por unidad, solicitud de autorización de gasto, identificación de crédito adecuado y suficiente, órdenes de pago por cada factura, cuentas justificativas y de reposición de tesorería. Es decir, un camino transparente y en concurrencia sin esos vericuetos en muchas ocasiones lindando con la irregularidad. Los condicionantes de límites de los contratos menores y de acumulación de asignación discrecional, de la cobertura de algún bien o servicio a un mismo proveedor establecidos en la actual LCSP nos restringen a ir por el camino de la consolidación, transparencia y concurrencia en el mercado.

Lo anterior nos lleva a plantear una simplificación de la gestión administrativa. En el ámbito concreto de Madrid, pasaremos de 67 a 11 OCR, lo que supone dejar de realizar recuentos mensuales y trimestrales, así como la RIA por cada una de ellas, para quedarnos sencillamente con la gestión de la identificación (unidad demandante) y cobertura de las necesidades (Intendencia y Aprovisionamiento), solo limitados por la disponibilidad financiero-presupuestaria, es decir, de la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente y tiempo para licitar, adjudicar y ejecutar dentro del ejercicio presupuestario. Con el tiempo, quizá esta estructura podría simplificarse en función de cobertura de demanda por ubicación física, sobre todo a nivel de las unidades que se alojan en el complejo de edificios del CGA.

### **Las utilidades: el expediente electrónico y las herramientas informáticas de apoyo a los procesos**

Otro vector que confluye en los cambios de procedimiento es el relativo a la entrada en vigor de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Afecta en particular a los aspectos referidos en los artículos 26, «Emisión de documentos por las Administraciones Públicas», y 70, «Expediente Administrativo», que vienen a sustituir el expediente «papel» por el electrónico, lo que conlleva cuestiones que van más allá de la utilización de plataformas electrónicas de gestión. El cambio cultural de mayor calado es la propia firma electrónica, al «incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos». En este mismo sentido, las plataformas de gestión y tratamiento de expedientes administrativos deben permitir la verificación de dicha documentación electrónica, algo que se ha incorporado al implementar el CSV (Código Seguro de Verificación).

Las dos consecuencias más significativas de este cambio en las utilidades de los procesos de gestión administrativa han sido: primero, la necesidad de adaptación en las aplicaciones informáticas a los requisitos señalados en la LPAC, incluidos los aspectos relativos a documentos electrónicos que conforman el expediente, firma y registros (entrada y salida); segundo, la revisión y corrección de los propios procesos y sus actores responsables.

Quizá lo más importante a la hora de implantar las novedades que hemos referido en esta recapitulación sean las herramientas que soportan los procesos. La mecanización y automatización de las actuaciones administrativas nos permiten disponer de información de muy variada índole recogida en bases de datos y aplicaciones de gestión. Ello proporciona un acceso inmediato al dato, siendo este único y compartido por todos los actores del proceso; o eso se busca. La principal ventaja que ofrece este sistema es la simplificación y reducción de los tiempos de tránsito de los expedientes en el trascurso de su tramitación y archivo.

Las diferentes actuaciones requieren a su vez diversidad de plataformas en función de quién sea el responsable del proceso. Así, para el caso de la mensajería de oficios (escritos oficiales), tenemos el Sistema de Mensajería Oficial y Gestión Documental del Ministerio de Defensa (SIMENDEF); para contratación la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE) (9), (Ministerio de Hacienda); para contabilidad y seguimiento de ejecución presupuestaria el Sistema de Información Contable (SIC) (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, Ministerio de Hacienda); para comunicación con la Intervención IRIS (10) y para el resto de actuaciones administrativas (presupuestarias, contables, IRS-Indemnización en Razón de Servicio, Caja Pagadora y demás) el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica (SIDAE) exclusivo en el Ministerio de Defensa. Todos y cada uno están preparados para proporcionar un CSV que permite comprobar la veracidad e integridad del documento, tras la firma electrónica correspondiente.

En cuanto al ámbito de la gestión, los diferentes módulos de la plataforma SIDAE proporcionan funcionalidades de gestión económica y administrativa (preparación de expedientes de contratación), que integran a los diferentes actores de la gestión de administración económica y permiten el tránsito de unos a otros en función del momento procesal y la responsabilidad en la gestión administrativa del expediente. Asimismo, se comunica con otras plataformas de otras administraciones, como IRIS o SIC.

Al comienzo de cada ejercicio, el Ministerio de Hacienda abre el Presupuesto en el SIC. Es a partir de este momento cuando actúa el SIDAE, que realiza las distribuciones de las diferentes dotaciones presupuestarias de los SP y CRG involucrados en la gestión económico-administrativa. Los expedientes de gasto y los de contratación se crean en el SIDAE y se transmiten a través de IRIS para las correspondientes actuaciones de la Intervención en el ámbito de sus competencias. Posteriormente, vuelve al SIDAE para continuar los trámites, y después a IRIS para la fiscalización de las propuestas de pago (OK). Una vez mecanizados los documentos contables OK, aparecen refleja-

---

(9) La Plataforma de Contratación del Sector Público, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, ha supuesto una garantía de transparencia en la tramitación de las licitaciones de los expedientes de contratación gestionados a través de ella. Se crea para dar cumplimiento al artículo 347 de la LCSP. Según se expone en su página *web* «la finalidad de la Plataforma es convertirse en la «plaza de mercado» para la concurrencia de compradores del Sector Público y licitadores facilitando así el desarrollo de la contratación pública electrónica, identificado como servicio de alto impacto en la administración electrónica en las estrategias europea y nacional». <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.

(10) IRIS es una aplicación *web* centralizada en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que permite el envío de expedientes por parte de un centro gestor a la respectiva intervención delegada y su posterior devolución por parte de la Intervención. <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/iris/Paginas/QueEs.aspx>.

dos en el SIC. Para los trámites habituales de los expedientes de gasto, de contratación, de Caja Fija y de IRS empleamos el SIDAE. Se buscaba tener una aplicación basada en la filosofía de base de datos única y que todos los módulos sean empleados en cualquier unidad de las FF. AA., sustituyendo a las anteriores aplicaciones de gestión en servicio en cada uno de los Ejércitos, Armada, EMAD y Órgano Central. Se compone de un conjunto de módulos que tienen una gran ambición en cuanto a lo que se pretende abarcar. La desventaja de esta aplicación no es solo la falta de unificación para el ámbito de todo el MDEF, sino también los problemas de relación que plantea con las plataformas informáticas de Hacienda (SIC e IRIS). Aunque quizá fuera preferible reducir el nivel de ambición de la herramienta a utilizar, puesto que una cosa es el objetivo que se pretende alcanzar en cuanto a herramienta de trabajo y base de datos para un cuadro de mando al servicio de la dirección y otra la «cruda» realidad, en la que el día a día avanza más rápido que la propia aplicación. La opción para solventar el problema es adoptar las otras plataformas que la IGAE tiene desarrolladas y en uso por el resto de la Administración General del Estado, en particular SOROLLA (11). La desventaja de otro cambio (12) es relativa a la transición de los datos y los hábitos adquiridos en la utilización de la actual, además de todo el dinero empleado. La ventaja es la actualización de los módulos desde el «minuto uno» de aplicación de cualquier norma de Hacienda (contable o contractual), dado que ellos son los redactores y disponen de los analistas funcionales y la tutela de la aplicación. Y, a la hora de la utilización, la comunicación contrastada entre las diferentes aplicaciones que dan soporte a todos y cada uno de los pasos en los procesos administrativos.

Durante el primer semestre de 2018 y a pesar de todos los impulsos, no se consiguió disponer de la funcionalidad de firma electrónica. Ello impedía la virtualización de los expedientes al tener que incorporar documentos con firma manual y todo lo que de ello se deriva en cuanto a las tediosas labores de escaneo, archivo y gestión documental.

En la fecha de entrega del destino (junio de 2019) se realizaban procedimientos «en papel» en los siguientes casos:

---

(11) «El sistema SOROLLA se orienta a facilitar la gestión económico-presupuestaria que se realiza en los centros gestores del gasto... con el ánimo de favorecer la normalización de los procedimientos de gestión presupuestaria... El objetivo del sistema es facilitar la gestión administrativa y contable de las dotaciones presupuestarias a su cargo, sirviendo de registro y archivo de las operaciones (administrativas o contables) realizadas, siendo el punto de información de la situación de cada una de las actuaciones de gestión y proporcionando el avance de la ejecución presupuestaria». <https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/sorolla2/es-ES/informacion/Paginas/queessorolla2.aspx>.

(12) Otro más para aquellos que llevamos varias aplicaciones e incluso tuve la suerte de comenzar a definir «funcionalmente» la comunicación entre mi CEM con la Sección Económica de la DIC, allí por los inicios de los años 90 del siglo pasado.

Tesorería: en cuentas de Caja Fija y cuentas de Libramientos a Justificar IRS (pasaportes, comisiones, cursos); IRS: documentación de dietas, comisiones y traslados de residencia (por el problema en origen de que la firma del personal no es digital y no existir un módulo en la plataforma SIDAÉ); SAUCO: carpetas de gastos (debido a que las facturas originales no son digitales). En los casos de las unidades de Contabilidad y de Contratación, la tramitación digital fue plena.

## Conclusiones

Las vicisitudes de dos años de desempeño como Intendente de Madrid darían para algo más que este pequeño repaso y puesta en común dentro de una publicación como es la REVISTA GENERAL DE MARINA. A través de estas experiencias vividas intentamos dar visibilidad al *backstage*, esto es, a todo el trabajo realizado por personas civiles y militares, de una forma profesional y dedicada, dentro de una unidad de la Armada. En particular, estos dos años han sido diferentes por el cambio de legislación contractual. Como todo aquello que viene a sustituir a algo parecido, tiene sus pros y sus contras, aunque muchas veces los pros se convierten también en contras porque pensamos que sabemos, pero no es así exactamente y eso crea tensiones entre las unidades y los que intentamos satisfacer sus requerimientos.

Si a esto le sumamos el cambio cultural y de procedimientos que ha provocado la desaparición del tan flexible epígrafe presupuestario de «Gastos de Vida y Funcionamiento», el desencuentro entre los partícipes de ambos lados de la actuación puede incluso llevar a enfrentamientos de algún tipo. La propia realidad es la que va a imponer la racionalización de las estructuras de la organización del gasto y los procedimientos de obtención de bienes y servicios que satisfagan las necesidades previamente identificadas. Esperemos que no sean necesarias dos generaciones para terminar de asimilarlo, probablemente porque los tiempos que vivimos hacen que los cambios se produzcan cada menos tiempo.

También hemos resaltado la necesidad de alinear todas las herramientas informáticas y mantenerlas actualizadas al «último grito», a la última norma aprobada y en el momento de su entrada en vigor. Los que vivimos aquella gestión en la Armada donde todo era manual, con el desarrollo de las distintas aplicaciones de gestión hasta la actualidad, podemos afirmar que se ha avanzado mucho. Pero, en vez de quedarnos en la autosatisfacción, debemos avanzar a la integración con el resto de la Administración del Estado en todo aquello que tengamos en común, por transparencia y economías a escala, dejando lo específico del ámbito militar dentro de nuestra organización, por coherencia con nuestras particularidades.



(Fotografía facilitada por el autor).

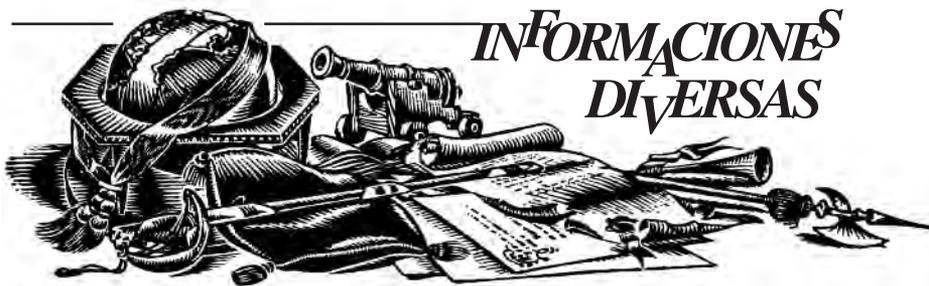
La última conclusión, y no por ello menos importante sino quizá todo lo contrario: cualquier asunto del que hemos hablado requiere una especialización del personal. Para ello hace falta tres cosas: preparación, experiencia y vocación. He tenido la suerte de que el equipo de la Intendencia de Madrid tenía personas con esas cualidades y a los que controlaban menos, se les enseñaba y apoyaba. Todos y cada uno son los verdaderos artífices de la imprescindible evolución; a todos ellos, muchas gracias.

#### BIBLIOGRAFÍA

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.  
Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

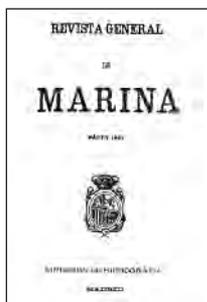
La Fuerza de Medidas Contra Minas saludando a la insignia de COMTEMECOM durante el relevo de mando, 26 de julio de 2019. (Foto: Rafael Arcos Palacios).





# INFORMACIONES DIVERSAS

## HACE CIEN AÑOS



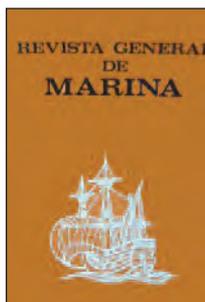
El número de julio de 1920 comienza con el artículo titulado *El presupuesto de Marina de 1920-21*, del contador de navío José Barbastro. Continúa con: *¿Acorazado o crucero?*, del alférez de navío Juan Navarro; *Bombardeo del Callao*, copiado del *Diario de Navegación* del teniente de navío Miguel Liaño;

*La Marina alemana en la guerra*; *Vicente Yáñez Pinzón. Sus viajes y descubrimientos*, del capitán de Infantería de Marina y licenciado en Derecho José Hernández-Pinzón y Ganzinotto, y *La teoría de la lubricación*, traducido y comentado por el coronel de ingenieros Carlos Preysler.

En las *Notas Profesionales*, encontramos las correspondientes a Alemania, Brasil, Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

Continúa con *Bibliografía* y finaliza este número con *Necrología* referente al contralmirante Manuel de Flórez.

## HACE CINCUENTA AÑOS



Se inicia el número de julio de 1970 con el artículo titulado *La formación de los futuros oficiales en la Escuela Naval Militar*, del capitán de navío J. R. Caamaño Fernández. Continúa con: *El fondo náutico de la Biblioteca del Real Instituto Asturiano de Gijón en 1796*, cuyo autor es L. Domergue,

de la Universidad de Toulouse, y *Miguel de Cervantes, comisario de bastimentos de la Armada*, del capitán de Intendencia de la Armada J. Guillén Salvetti.

Entre los dedicados a *Temas profesionales*, destacamos: *Algunas consideraciones sobre mantenimiento*, por el capitán de fragata L. Jurado Centurión, y *Consideraciones sobre la guerra de minas*, del teniente de navío M. Nadal de Uhler.

Continúa este número con *Nota Internacional*, con el título *La crisis de la convivencia*, cuyo autor es el capitán de corbeta Tato Tejedor; *Epistolario*, con *Apostillas a un artículo*, del capitán de corbeta J. Saldaña; *Historias de la mar*, con *De pescador a vicario general de la Armada*, del comandante de Intendencia de la Armada J. M. Blanca Carlier; *Misceláneas e Informaciones diversas*, con el apartado *El incendio del Polycommander*, del capitán de corbeta J. L. T. Finaliza este número con *Noticiario* y *Libros y revistas*.

Francisco ORDÓÑEZ MUÑOZ

