

En el transcurso de los años, el Ejército del Aire y del Espacio ha aprovechado las oportunidades que brinda la pertenencia a la Organización de Adquisiciones y Apoyo de la OTAN (NSPO) a través de su Agencia, la NSPA. Ahora bien, cualquiera podría preguntarse:

¿Es siempre ventajoso utilizar esta vía de contratación?

¿En qué grado participa -y obtiene retorno- la industria nacional en estos procesos?

¿Hay futuro con la NSPA?



Recepción del primer MRTT en Eindhoven en junio de 2020

LUIS C. FRAGO PÉREZ
*Coronel del Cuerpo de Intendencia
del Ejército del Aire y del Espacio*

La vía contractual a través de la NSPA. Oportunidad y necesidad para el Ejército del Aire y del Espacio



Los órganos gestores de la actividad económico-financiera del Ejército del Aire y del Espacio, desde hace décadas, han encontrado en la contratación internacional un *modus vivendi*, una forma de hacer las cosas que, en algunas ocasiones, pudiera interpretarse como una cierta huida del procedimiento originada más por conveniencia que por necesidad. Nada más alejado de la realidad. La utilización de mecanismos de gestión contractual diferentes –como fue la adhesión al sistema de compras con el gobierno de los EE.UU, comúnmente denominados casos FMS (Foreign Military Sales) y que siguen acompañándonos en nuestros días– se enmarca dentro de la necesidad de obtener de la forma más adecuada (eficaz, eficien-

te, y en lo posible, económica) las capacidades exigidas, algunas de ellas de elevado componente tecnológico. Así, se materializan las necesidades con la iniciación de expedientes de contratación con un objeto definido, ya sean para la modernización, el sostenimiento de nuestros sistemas, o bien con más perspectiva, para la adquisición y fortalecimiento de capacidades presentes y futuras. A partir de ahí, entra en juego una organización que hace el trabajo por nosotros, ¿pero realmente es así?

LA NSPA: UNA AGENCIA CON MÁS DE 60 AÑOS DE EXISTENCIA

El origen de la actual NSPA data de 1958. El Consejo del Atlántico Norte (NAC) aprobó formalmente

el establecimiento del sistema de servicios de suministro de mantenimiento de la OTAN y su elemento ejecutivo, la Agencia de Servicios de Suministro de Mantenimiento de la OTAN (NMSSA), en la base militar Le Martinerie (Charteroux, Francia), compuesta inicialmente por representantes de 11 naciones y 25 personas, para dar soporte logístico a tres sistemas de armas.

En 1961, el NAC aprobó una nueva Carta de Acuerdo (Charter) con nuevas denominaciones: la NMSSA se convirtió en la Organización de Suministro y Mantenimiento de la OTAN (NAMSO) y la Agencia de Suministro y Mantenimiento de la OTAN (NAMSA). Con esta nueva Carta se introdujo el modelo de consorcio

de sistemas de armas (Weapon Systems Partnership). Hoy en día, este modelo continúa sirviendo como la columna vertebral de la Agencia, ofreciendo un marco legal dinámico y flexible bajo el cual se desarrolla su principal actividad de apoyo colaborativo.

Cambio de sede

En respuesta a la deriva de Francia como miembro de la OTAN, amén de otros condicionantes puramente logísticos, se decide trasladar la sede de la NAMSAs a una localización céntrica (Luxemburgo) con un futuro prometedor. Así, según recogía la prensa francesa, en junio de 1968, *l'échelon liquidateur du centre OTAN d'approvisionnements rejoint définitivement le Luxembourg: «le drapeau du Nato ne flottera plus sur le bâtiment n° 356 de La Martinerie!»*.

Como consecuencia del proceso de reducción de agencias, en aplicación de la iniciativa NATO Smart Defence, en el año 2012 se aprueba por el Consejo del Atlántico Norte la fusión de tres agencias (NAMSAs, CEPMA y NAMA) en una, la NSPA (SP de *support*) y en 2015 se consolida añadiendo el componente de *procurement* (adquisiciones), pasando a denominarse NATO Support and Procurement Agency, permaneciendo el acrónimo NSPA, coloquialmente denominado por los españoles como «la NASPA».

En la actualidad su sede principal se ubica en Capellen (Luxemburgo) configurada como un *hub* logístico consolidado. Su actividad abarca 32 consorcios multinacionales de apoyo (Support Partnerships) repartidos en nueve programas y cuatro unidades comerciales diferentes que actualmente prestan servicios a los 30 países miembros de la OTAN y más de una docena de países asociados (PfPs, Partnerships for Peace). Su presupuesto operativo anual ha llegado a superar los 4000 millones de euros.

La agencia, como brazo ejecuti-

vo de la NSPO, disfruta de una gran autonomía, y se le califica financieramente como *customer-funded*, esto es, todo su gasto es financiado por los clientes. El abanico de posibilidades que ofrece la NSPA, a fecha de hoy, abarca todo el espectro posible de proyectos, suministros, obras y servicios relacionados con la defensa y la seguridad. Así, por ejemplo, ya se han iniciado programas de adquisición que contemplan todo el ciclo de vida de un sistema de armas *-from cradle to grave-*, como es el caso del programa AFSC (Alliance Future Surveillance and Control), que sustituirá y ampliará el espectro operacional de la actual flota de AWACS.

Caso también digno de mención es el del programa MMF (Multinational MRTT Fleet), iniciado como adquisición desde OCCAR, y ejecutado por NSPA. Otro ejemplo que demuestra la capacidad de acoger programas en funcionamiento ajenos inicialmente a NSPA, es el del apoyo en servicio del AGS (Air Ground Surveillance), con sede en Sigonella (Italia), que asume la Agencia a través de un SP del que forman parte todos los países miembros de OTAN.

Aun así, la agencia sigue principalmente involucrada en el área del sostenimiento y apoyo logístico a las operaciones, según los requerimientos de sus clientes (Fuerzas Armadas).

NSPO Y NSPA: GOBERNANZA Y REPRESENTANTES NACIONALES

Tanto a nivel de organización (NSPO) como de agencia ejecutiva (NSPA) existen niveles de representación nacional, para la asistencia a los diversos comités tanto directivos (ASB, LOG, FAA) como ejecutivos y tácticos (comités de las asociaciones o consorcios de apoyo-SPC). Así puede verse en el gráfico 1, donde la Subdirección de Relaciones Internacionales de la DGAM es, desde finales de 2018, quien ostenta la representación de España en el Comité Supervisor de la Agencia (ASB-Agency Supervisory Board). En el subcomité logístico la representación recaen en DGAM y EMACON, y en el subcomité financiero asiste un representante de DIGENECO, según queda recogido en la Orden DEF/817/2019, de 19 de junio, por la que se establecen las competen-



Representantes de Airbus Defence, OCCAR y NSPA antes del despegue de un MRTT en Getafe, Madrid. (Imagen: Airbus)

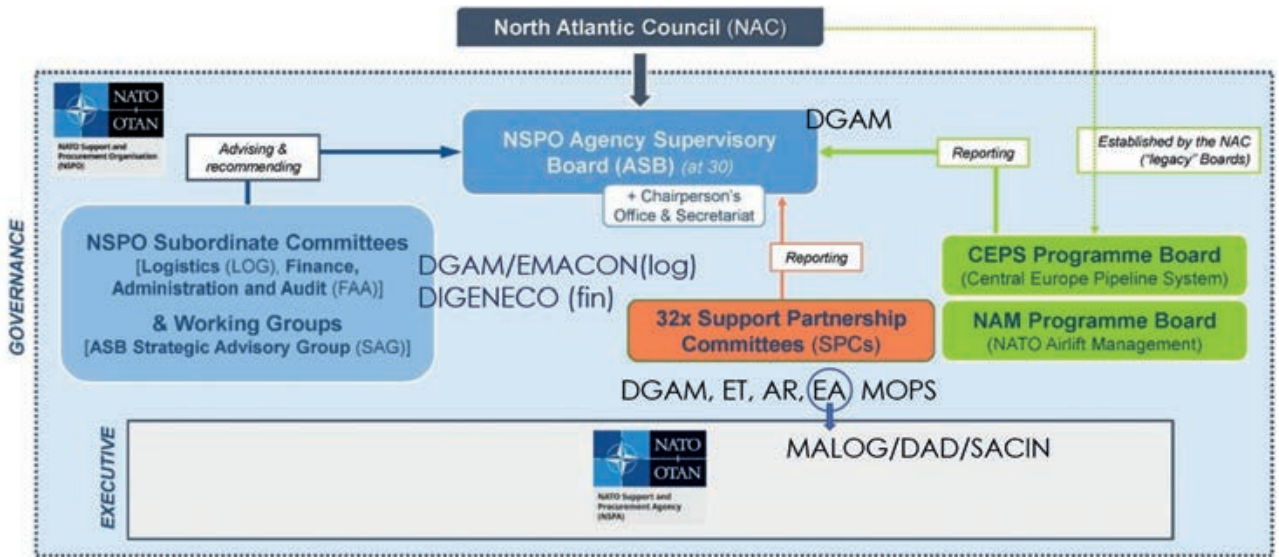


Grafico 1: Gobernanza NSPO y NSPA

cias, relaciones y procedimientos de actuación de los organismos del Ministerio de Defensa con la Organización de Adquisiciones y Apoyo de la OTAN y su Agencia.

También hay que destacar el papel realizado por el oficial de enlace español (SPLO) ante la NSPA, único puesto militar de servicio activo en Luxemburgo, que depende orgánicamente de la DGAM/SUBREINT, y desempeña, entre otras funciones, la de coordinar y asesorar en todos los asuntos de interés, manteniendo contacto directo con los ejércitos y Armada, realizar seguimiento y coordinación en materia financiera y de apoyo logístico (transporte de material, aduanas), así como los relacionados con el apoyo a la industria nacional y de puestos a cubrir por personal español, incluidas las gestiones administrativas del personal militar en situación de servicios especiales.

La labor de cohesión y apoyo realizada por el SPLO es de gran ayuda, y aporta la visibilidad necesaria en una comunidad internacional numerosa, con presencia de casi todos los países OTAN, y con los representantes de otras instituciones con sede en Luxemburgo.

EL FACTOR HUMANO. PERSONAL ESPAÑOL DE NSPA, EN AUMENTO

El número de españoles que trabajan en la Agencia se ha duplicado en los últimos cinco años. Actualmente se acercan a los 90 empleados, siendo el cuarto país en contribución de personal NSPA, principalmente en puestos medios y ejecutivos. La mitad de ellos son militares en situación de servicios especiales, con contratos renovables por tres años, hasta que pasan a ser permanentes (a partir del noveno año). El personal proveniente

del ámbito civil, en su mayoría de perfil técnico medio y superior, se somete por igual a dicho esquema. Actualmente, cuatro españoles ocupan puestos directivos, o como jefes de programa (A5).

Cabe subrayar, también, la importancia de las personas: Desde el oficial de enlace español, pasando por los POC en los programas más demandados, los directores de proyectos, el personal de la División de Finanzas que controla y emite las facturas, los compradores-negociadores (*buyers*), técnicos, jefes

FRA	288
BEL	167
ITA	128
ESP	82
UK	80
GER	74
GRC	72
TUR	70
LUX	59
USA	55
HUN	54
CAN	50
ROM	41
PRT	35
NDL	35
POL	28
LIT	21
ALB	16
BUL	13
CZR	10
DNK	8
CRO	5
SLO	2
EST	2
SLR	1
NOR	1
ICE	1

Distribución personal NSPA 2021

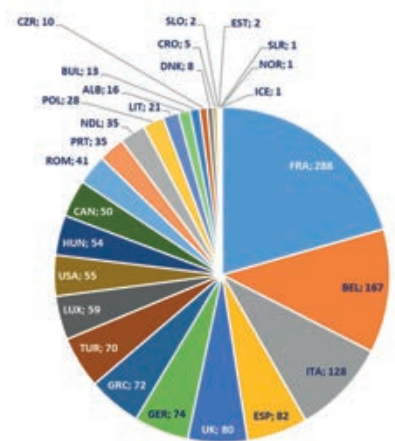


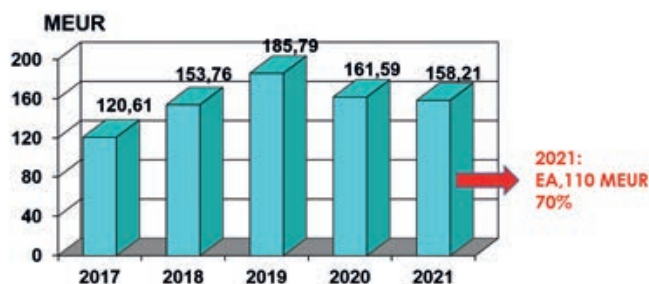
Grafico 2: Personal agencia

de programa...hasta ese elenco de personal experto cuya competencia y dedicación genera las sinergias adecuadas para la realización exitosa de los proyectos. Cuando alguien va por primera vez y llama a la puerta de NSPA siempre va a recibir una respuesta positiva, cercana, orientada a satisfacer al cliente...aunque todavía quede un largo camino que recorrer.

EL EJÉRCITO DEL AIRE Y DEL ESPACIO, CLIENTE PREFERENTE EN LA NSPA

El Ejército del Aire y del Espacio, desde hace más de dos décadas, cuenta con NSPA para el sostenimiento de sus sistemas y equipos. Originariamente entró a formar parte del Consorcio de Ala Fija (Fixed Wing Support Partnership), para dotar de repuestos y reparables a la flota de T-10 y P-3, aunque ha ido ampliando el espectro de líneas de pedido y proyectos de cierta envergadura, como pueden ser los trabajos de actualización y mejora de la *suite* de guerra electrónica del C-15, y recientemente el mantenimiento y actualización de la aviónica del T-21. También ha sido pionero en encargar infraestructuras en zonas de operaciones, hangares,

Compras de España a través de NSPA



TOTAL NSPA MEUR	2017	2018	2019	2020	2021
SPANISH SHARE	2.81%	4.45%	5.06%	4.34%	5.35%

Gráfico 4: compras ESP a través de NSPA

munición y armamento, misiles, material desplegable, equipamiento personal... la lista sería interminable. En el gráfico 3 puede observarse el gasto de expedientes del Ejército del Aire con NSPA, de los últimos años. Tan solo en 2021 se iniciaron expedientes de gasto por valor de 92,2 millones de euros.

Por dar un dato más, de los 158,21 MEUR pagados por NSPA en 2021 a empresas adjudicatarias de contratos iniciados por requerimiento de España, 110 MEUR (el 70%) lo fueron a requerimiento del Ejército del Aire. Es decir, el saldo

depositado y acumulado en NSPA por el EA va minorándose a medida que NSPA va realizando los pagos de los diferentes contratos y proyectos. No se puede hablar técnicamente, por tanto, de fondos inmovilizados. Cada euro depositado tiene una razón de ser, se encuentra asociado a un contrato o proceso de preparación del mismo, en el que la agencia requiere su financiación por anticipado.

Ahora bien, ¿por qué se elige a la NSPA como vía de contratación internacional? ¿Qué ventaja supone? ¿Cuál es la relación que se establece con la agencia?

Se pueden adivinar algunas razones a la hora de tomar la decisión de acudir a la NSPA, tales como la descarga de tareas, la experiencia en negociación, la flexibilidad financiera, el ahorro de costes (economías de escala, volumen de contratos, mayor competencia), la seguridad y cobertura legal multinacional, las oportunidades que se abren para nuestras empresas, todo esto puede efectivamente ayudar, pero lo primero que hay que tener identificado son las necesidades concretas, que se materialicen en requerimientos específicos de suministros y servicios a prestar.

Para ello, es conveniente conocer

GASTO ANUAL NSPA ÚLTIMOS 7 AÑOS - EA

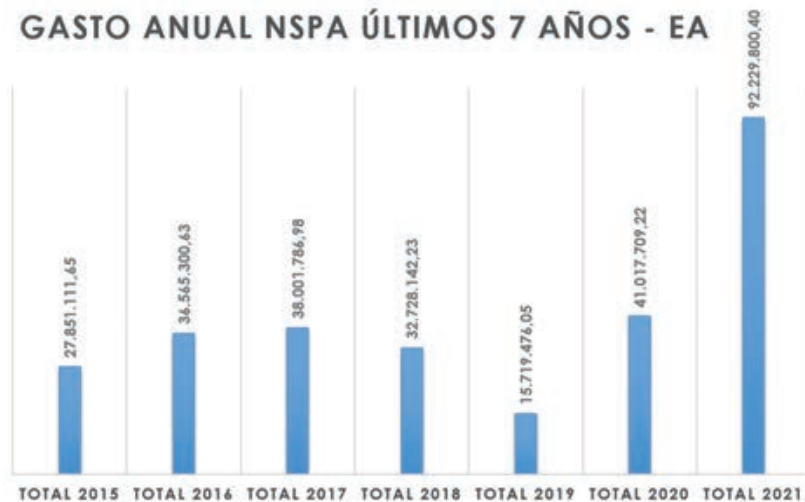


Gráfico 3: gasto del Ejército del Aire y del Espacio en NSPA

y explorar de que forma la agencia se integra en el proceso, acoge e interpreta lo que se le encomienda (a modo de mandato, o mejor, de *procuratio*, siguiendo el símil de esta figura del Derecho Romano) para poder satisfacer las necesidades del cliente, de la mejor forma posible. Es precisamente esta labor de intermediación la que queda definida en la gestión contractual o *procurement* que la agencia pone a nuestra disposición.

LA DIVISIÓN DE PROCUREMENT Y EL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL

La contratación en NSPA se lleva a cabo con un reducido equipo de unas 200 personas (menos de un 15% de su personal), que conforman la *Procurement Division*. Aun así, lo normal es que el Ejército del Aire y del Espacio no contacte directamente con el área de contratación, sino con el personal técnico-logístico, o en ocasiones, con los jefes de Programa, especialmente si los requerimientos son extraordinarios o no previstos, y precisan de cierto apoyo *top-down*. La Sección de Contratos Internacionales del MALOG/DAD, es la encargada de mantener un listado de POC de la agencia actualizado, siguiendo el principio de ventana única.

El proceso de *procurement* puede sintetizarse en cinco fases, y comienza mediante el envío de un SoR (Statement of Request) materializado en una *tasking letter*. Contiene una breve descripción, más o menos detallada, de lo que queremos, su valor estimado y fecha aproximada de entrega.

Antes de iniciar el proceso, se determina también por parte de la agencia (con colaboración del órgano proponente), la estrategia o vía de contratación, que con carácter general será mediante procedimiento abierto de licitación internacional (ICB-International



Santiago Ibarreta Ruiz

Competitive Bidding), con algunas restricciones (sólo para empresas registradas en el *source file*, prohibición a ciertos países, limitación del número de licitadores...). En casos excepcionales puede utili-

zarse el denominado *single source* (símil de nuestro procedimiento negociado sin publicidad), alegando motivos muy tasados, como son la comunalidad de suministros, la urgencia o la seguridad.



Gráfico 5: Fases contratación en NSPA



Santiago Ibarreta Ruiz

En la segunda fase, el cliente prepara un documento clave, el Statement of Work (SoW), y que viene a ser un pliego de prescripciones técnicas (PPT) redactado en inglés. En él se han de recoger todos los requisitos técnicos y logísticos que permitan a la agencia iniciar sus procedimientos. En este estadio, es fundamental la comunicación estrecha entre los órganos técnico-logísticos del EA y los de la NSPA, para aclarar y pulir cualquier aspecto que pudiera generar duda o interpretación errónea, y por supuesto ¡disponer de buenos redactores de PPT en inglés!

Una vez confirmado y aceptado el SoW por las partes, se inician las fases donde el cliente no interfiere, y la NSPA entra a jugar de forma autónoma (publicación de ofertas, valoración y propuesta del adjudicatario, etc.). En el momento indicado se informa al cliente del resultado y se solicita su aceptación a la oferta ganadora, antes de la firma del contrato (*shape of the deal*).

EL PAPEL DE LA INDUSTRIA NACIONAL EN EL ENTRAMADO NSPA

Como no podía ser de otra manera, la pertenencia de España a or-

ganizaciones internacionales abre muchas posibilidades de acceso a mercados por parte de nuestras empresas. Cualquier entidad comercial de un país miembro de la OTAN puede acceder al registro de empresas (*source file*) de la NSPA, mediante una solicitud *online* (una vez validada por la DGAM). En la actualidad, más de 600 empresas españolas, de diferentes ámbitos, tamaños y sectores, se encuentran registradas en el *source file*.

Como botón de muestra, y en base a los datos vigentes en 2022 (calculados en base a las compras realizadas en los últimos tres años,

Importe de contratos adjudicados a empresas españolas

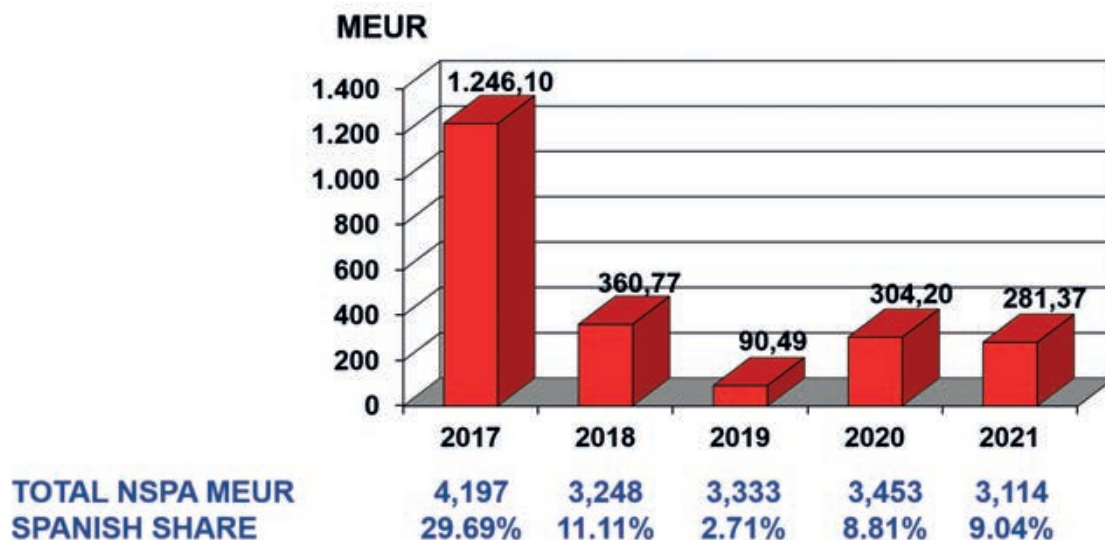


Gráfico 6: importe NSPA a empresas españolas

según datos proporcionados por la NSPA), la tasa de retorno industrial de las empresas españolas es del 1,84%, es decir, de cada euro que gasta España en NSPA, nuestras empresas reciben casi el doble. Estamos, por tanto, en el ranking de los países con mayor retorno industrial, por delante de Alemania (1,16), Italia (0,89), Francia (0,78) o Estados Unidos (0,63), entre otros. Así, en 2021, el importe de contratos adjudicados por NSPA a empresas españolas ascendió a 281,37 millones de euros, un 9,04% del total de volumen de negocio de la agencia.

CONCLUSIÓN. RETOS Y COMPROMISOS

El Ejército del Aire y del Espacio se consolida como uno de los clientes más activos con la NSPA, tanto en volumen como en calidad de los proyectos (algunos de elevado componente tecnológico), trabajando día a día para que la respuesta de la agencia se alinee más con los requerimientos previstos, no

solo a título individual sino también en colaboración con otras fuerzas aéreas. Nuestra organización debe también adaptarse a la nueva situación internacional, con más personal que conozca los procedimientos de gestión y seguimiento de los expedientes, mediante la formación de equipos multidisciplinares, y la presencia, en algunos casos, de DNE (expertos nacionales destacados) incrustados temporalmente en la agencia.

Así pues, una adecuada comunicación, unida a un mejor conocimiento de la agencia, la planificación y la correcta gestión de riesgos optimizará los beneficios, y por ende, los objetivos propuestos. En el terreno práctico, es deseable que tanto cliente como agencia no se dejen cuestiones o dudas por aclarar, por nimias que parezcan. Es también importante aquí el papel que el oficial de enlace español debe realizar para desatascar las situaciones más conflictivas o de falta de entendimiento entre cliente y agencia.

En lo que respecta a la capacidad de nuestras empresas, y especialmente las relacionadas con el sector aeronáutico y de servicios, cabe señalar el reto de adaptación al entorno internacional y de participar en mecanismos de contratación que buscan ante todo el *best value for money*, en competencia e igualdad de oportunidades. Es remarcable ver los buenos datos de retorno hacia las empresas españolas, que validan nuestro compromiso de mejora y una posición comercial internacional cada vez más ventajosa.

El futuro, ilusionante a la vez que incierto, puede avivar el deseo de trabajar con estas organizaciones, de forma realista y práctica. El Ejército del Aire y del Espacio, una vez más, muestra ese ir por delante del avión, pionero en el acceso y explotación de los múltiples servicios ofrecidos por la agencia. A los hechos hay que remitirse: mediante la vía de la contratación internacional y en concreto, de la NSPA, se satisfacen necesidades concretas, se sostienen las flotas y se mejoran día a día las capacidades requeridas, orientadas al cumplimiento de la misión. ■