

EL MATERIAL INÚTIL Y EL NO APTO. UN PROBLEMA CRECIENTE

Aurelio Manuel CASTEJÓN GARCERÁN



Introducción



L fin de la Segunda Guerra Mundial, primero en Europa y después en el Pacífico, supuso que ingentes cantidades de material, tanto militar como de uso civil (víveres, combustible, material de construcción...) quedaran sin la utilidad por la que fueron enviadas a las fuerzas combatientes o para los que fueron fabricados. De la noche a la mañana, todos los planes logísticos destinados a trasladar material al frente dejaron de tener sentido y hubo que reorganizar su recuperación por los países aliados, principalmente Estados Unidos. Los americanos fabricaron más de 250.000 aviones, y en aguas del Pacífico había 750 cargueros propiedad de la US Navy, la mayoría en servicio cuando terminó la guerra.

De lo que se dieron cuenta pronto las autoridades americanas es de que debían actuar rápidamente. Por ejemplo, los camiones resultaban inservibles a los pocos meses si no se arrancaban frecuentemente y había que quitarles lo antes posible los neumáticos si se querían volver a usar.

El problema del material excedente ya se había planteado en Europa antes de la rendición alemana, aunque la US Navy no se enfrentó a él hasta después del día de la victoria sobre Japón (1). En febrero de 1944, el presidente de los

(1) EICHELBERGER, C. A. (agosto de 1946): «The Navy's Post-War Headache: Surplus Property Disposal». *Proceedings*, vol. 72/8/522.

Estados Unidos recibió un documento, conocido como Baruch-Hancock —el *Report on war and post-war adjustment policies* (2)—, en el que se trataba el asunto del *military surplus* y recomendaba que su venta fuera realizada por organizaciones civiles. En octubre de 1944, Roosevelt promulgaba la norma legal Surplus Property Act, que establecía los procedimientos y formas de actuación para todas las agencias estatales en lo referente a este material.

Por todo el territorio de Estados Unidos surgieron tiendas dedicadas a la venta de este tipo de bienes, las llamadas *surplus stores*. Las prendas militares fueron adquiridas masivamente por los granjeros por su durabilidad y bajo coste, dándoles así una segunda vida. Además, el sector se vio beneficiado por una gran cantidad de generadores diésel que eran comercializados por una organización gubernamental. Estos generadores de bajo coste permitieron a las granjas modernizarse y aumentar su producción gracias a la introducción del diésel en el campo. Otros objetos, desde motocicletas a chatarra, se subastaban por todo el mundo. En 1955 se produjo la mayor venta de material excedente de la historia en la denominada Operation Clean sweep que, mediante subastas, buscaba maximizar el valor de retorno al contribuyente y fijaba las bases de este tipo de transacción.

Aunque el origen de este material excedente se dio por una circunstancia excepcional, en la actualidad, por diversos motivos, surge una pregunta de difícil respuesta: ¿qué hacer en nuestras Fuerzas Armadas con el material que ha dejado de ser útil?

La logística inversa

La preocupación por el medio ambiente ha pasado de ser una cuestión secundaria a extenderse de una manera notable: prensa, políticos, organizaciones sociales... todos se hacen eco de las voces autorizadas de científicos que, desde hace años, vienen alertando sobre la degradación acelerada que estamos provocando en el planeta. Las empresas, ante las presiones de gobiernos y de consumidores, tratan de mejorar tanto los procesos como sus productos, de manera que el impacto medioambiental, desde el diseño del artículo hasta el final de su vida útil, sea lo menos dañino posible.

Una mejora indudable es la relacionada con la logística y los nuevos retos que plantea la recuperación de material para reusar o reciclar. Toda la problemática que rodea estas decisiones se denomina logística inversa, ya que supone canalizar un nuevo flujo desde el consumidor hacia el fabricante para dar una segunda vida a los materiales y reducir de esa forma el consumo de recursos

(2) BARUCH, Bernard M.; HANCOCK, John M.: *Report on war and post-war adjustment policies: February 15, 1944*. Government Printing Office.

del planeta. Una de las definiciones clásicas de logística inversa es la que la considera como la fase de la cadena de suministro en la que el producto regresa desde el punto de venta al fabricante o distribuidor para que éste lo recupere, repare, recicle o elimine.

En las Fuerzas Armadas se debe entender este concepto como la necesidad de desprenderse del material obsoleto y/o inútil, regulando distintos procedimientos según su estado, su valor y su destino final, pudiendo ser éste la enajenación, la destrucción, la cesión, la donación, el pago en especie, etcétera.

Mención aparte merece el concepto de «logística inversa en operaciones» que, conforme a la doctrina conjunta promulgada por el JEMAD, se define como «el conjunto de actividades, métodos y procedimientos para el planeamiento, dirección, gestión y ejecución eficiente del flujo inverso de recursos en la cadena de abastecimiento mediante su recuperación, desmilitarización, reciclaje, enajenación o reutilización, en su caso, para optimizar el coste del ciclo de vida del recurso y reducir el gasto en nuevos materiales» (3).

En este contexto, este flujo inverso de recursos es principalmente significativo en el abastecimiento a la fuerza terrestre, pues en las operaciones marítimas los recursos no utilizados por el buque vuelven en la propia unidad una vez replegada.

El arsenal de apoyo

Centrándonos en la Armada, en los arsenales se desarrolla la función de ejecución del Apoyo Logístico, que es «responsable de dirigir y asegurar que todos los órganos de la estructura de la Armada dispongan de los recursos materiales necesarios para realizar sus funciones, asegurar su sostenimiento y, en última instancia, garantizar su apoyo logístico mediante el apoyo a la Fuerza en el recurso de material» (4). Por lo que los arsenales vienen cumpliendo desde su origen con la doble función de base de estacionamiento y de apoyo.

A la vista de estas funciones, la razón de ser del Apoyo Logístico es «la existencia y la eficacia de la Fuerza», y ésta será también el *core business*, la actividad principal del arsenal y donde volcará su esfuerzo. Esto nos lleva a entender, en unos momentos en que en los arsenales se están perdiendo capacidades por falta de personal, que cuando una unidad se enfrenta con el problema de iniciar un expediente de reconocimiento y clasificación (RYC) para deshacerse de cualquier material que considera inútil —desde una lavadora rota hasta

(3) Publicación Doctrinal Conjunta PDC-4. «Doctrina Logística en Operaciones», mayo 2022.

(4) Orden DEF/707/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica de la Armada (artículo 22).



Submarino *Tramontana* (S-74) inmovilizado previo a su baja en la Armada.
(Fotografía facilitada por el autor)

una estacha desgastada— frente a la necesidad urgente de conseguir un repuesto para reparar el motor principal de un buque o preparar un expediente para una obra de infraestructura, el resultado es que el inicio del preceptivo y engorroso expediente de RYC se pospone *sine die*, y finalmente la lavadora y la estacha terminan arrumbados en el pañol de tierra. De este modo, no es infrecuente encontrar compartimentos, pañoles, sótanos y almacenes llenos de material inservible.

Reconocimiento y clasificación del material

En el Ministerio de Defensa, la Orden Ministerial 71/2020 (5) aprueba las normas de RYC del material inútil y del no apto para el servicio. Se entenderá como material inútil aquél que no mantiene sus capacidades funcionales, y por no apto el que se ha quedado obsoleto o es excedente para las Fuerzas Armadas.

El inicio del expediente para determinar la posible declaración de inútil o no apto para el servicio corresponderá a la UCO (6) que tenga el bien a su

(5) Orden Ministerial 71/2020, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las normas para el reconocimiento, clasificación y posterior destino final del material inútil o no apto para el servicio en el Ministerio de Defensa.

(6) UCO: unidad, centro y organismo.



cargo. Éste deberá contener los siguientes informes: técnico, económico y medioambiental.

Efectuada la propuesta de clasificación y antes de someterla a la aprobación de la autoridad competente, se recaba el oportuno informe de la intervención delegada que corresponda. Como norma general, son los ramos los que elaboran los informes técnicos y económicos, lo que supone una carga de trabajo añadida a sus cometidos habituales de mantenimiento (7) y que, como se ha comentado anteriormente, se consideran prioritarios ante inspecciones de material de toda clase (equipos, pertrechos, vehículos, etc.).

Del mismo modo, la Jefatura de Infraestructura (JINFRA), en este caso la Sección de Protección Medioambiental y Eficiencia Energética, debe ocupar su precario recurso de personal, enfocado a gestionar y coordinar las acciones de gestión medioambiental (8), en elaborar el informe medioambiental de un material declarado inútil o no apto para el servicio como paso previo a la enajenación.

El problema de los informes

En la elaboración de estos informes encontramos el material inútil, y que previsiblemente no va a ser reparado dado que la propia UCO ha iniciado un expediente de RYC, y el no apto, clasificado así por diversos criterios prefijados, pudiendo ser obsoleto o excedente.

En el primer caso, el informe económico se suele simplificar, identificando si tiene algún metal y valorándolo según peso y precio. Este último habitualmente es el fijado anualmente por la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) para la valoración de sistemas, equipos y materiales con motivo de la baja de los buques en la Armada, conforme a la Instrucción 2/1992 del AJAL (9). El material que no contiene metal se considera normalmente con valor cero y se propone que su destino final sea el punto limpio, siempre analizando si debe seguir

(7) NPO 2/2021, del AJAL, por la que se desarrolla la organización de los arsenales, punto 4.3.3. «Los Ramos de Mantenimiento: su función principal es la ejecución de las acciones de mantenimiento del segundo escalón y las que se le asignen en auxilio del primer escalón y el GAS específico de clase, si existiera».

(8) *Ibidem*, punto 4.4. «La Jefatura de Infraestructura».

(9) Instrucción 2/1992, de 1 junio de 1992, del AJAL, sobre clasificación y desarme. Anexo V. «Período de valoración y subasta».

algún tratamiento en la gestión de residuos, que queda reflejado en el informe medioambiental.

Más complicado es el material no apto. Ejemplo de ello son las miles de voces de repuestos que han pasado a ser excedente por la baja de ciertos buques o equipos, como pueden ser los patrulleros de altura tipo *Descubierta* o, a corto plazo, los submarinos de la clase *S-70*. Si se descarta el ofrecimiento a terceros países, nos encontramos con miles de voces identificadas por el NOC (10) correspondiente, pero en la mayoría de los casos sin información sobre la composición del material con el que están hechos, como es el caso del electrónico, que va desde componentes discretos hasta complejos circuitos integrados. En la mayoría de las ocasiones, los ramos no cuentan con medios para acometer esta identificación y no se atreven, ni deben, clasificar estos materiales como «inocuos» para que el certificado de medio ambiente se emita sin restricciones para el gestor de residuos. De acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de los 54 millones de toneladas métricas de desechos electrónicos que se producen anualmente, sólo se recicla el 17 por 100; el resto termina en los vertederos de países de rentas bajas, en los que trabajan personas buscando materiales valiosos, con grave riesgo para su salud (11).



Desechos electrónicos. (Fuente: BBC)

(10) Número OTAN de Catálogo.

(11) «La tecnología desechable alimenta la crisis de los desechos electrónicos», www.unep.org/es, 21 de noviembre de 2022.

El problema de la obsolescencia de equipos informáticos y electrónicos se ha acelerado enormemente en el presente siglo debido al desarrollo de nuevas tecnologías, por lo que el volumen de repuestos no aptos, además de por la previsión de bajas de buques y aeronaves, se incrementará a una mayor velocidad con la actualización y renovación de plataformas, sistemas y equipos.

La valoración del material

Como se ha comentado anteriormente, la valoración del material inútil se realiza principalmente calculando el contenido metálico que tiene; pero, ¿es ése su valor real? El valor de algo se puede entender como un concepto subjetivo que depende de la importancia que una persona le otorgue a cada cosa. La Orden Ministerial 71/2020 indica que la unidad utilizará los medios a su alcance para determinar dicho valor, teniendo en cuenta el contable o patrimonial, el histórico, la prospección de mercado, las consultas especializadas del sector correspondiente, etcétera. Si el material está en el cargo de la UCO, tendríamos el valor contable o patrimonial, que se puede minorar con el criterio que se determine considerando su depreciación y estado, pero realmente no estamos seguros de si alguien lo adquiriría a ese precio. En cuanto a la prospección de mercado o las consultas especializadas, es difícil imaginar a determinadas UCO, cuyo fin es la preparación para el combate, realizando estas tareas de valoración del material que considera inútil.

Volviendo al significado del valor real, la herramienta más fiable para saber el valor de las cosas sería publicitarlas en internet a un número de usuarios interesados en el material del sector correspondiente; así, por ejemplo, podemos encontrar en la red subastas de todo tipo: *surplex.com*, *oportunidadesindustriales.com*, *vía-mobilis.es*, *escrapalia.com*, etcétera.

Juntas de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa

El Real Decreto 445/2022 (12) regula la composición y funciones de la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material, así como las Juntas Secundarias y Delegadas del Ministerio de Defensa, aunque el procedimiento de enajenación data de 1980 (13).

(12) Real Decreto 445/2022, de 14 de junio, por el que se establece una nueva regulación de la Junta General de Enajenaciones y Liquidadora de Material y de las Juntas Secundarias de Enajenaciones y Liquidadoras de Material del Ministerio de Defensa.

(13) Orden de 14 de abril de 1980, por la que se aprueban las normas de procedimiento de la Junta de Enajenaciones y Liquidadora de Material del Ministerio de Defensa.



Lotes de material pendientes de enajenación.
(Fotografías facilitadas por el autor)

Si el destino final del material clasificado como inútil o no apto para el servicio es la enajenación, la autoridad que aprueba la clasificación y el destino final remitirá el expediente completo a la Junta de Enajenaciones y Liquidadora de Material competente para que ésta proceda a la enajenación. Como norma general, el procedimiento de enajenación que se utilizará será la subasta, debiéndose anunciar en el BOE o «diario oficial del cuartel general a que corresponda la enajenación y, de ser considerado conveniente, en un periódico de amplia difusión de la provincia» (14). Es fácil darse cuenta de que esta Orden de 1980 necesita una adaptación al siglo XXI, aunque como paso previo algunas juntas ya han dado de alta su

«perfil contratante» en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE).

Asimismo, el sistema de sobre cerrado para la presentación de las ofertas económicas en la licitación impide el procedimiento de subasta mediante puja, como el utilizado por otros ministerios a través del Portal de Subastas Electrónicas de la Agencia Estatal BOE (15).

El material *surplus*

En el Ministerio de Defensa, el Real Decreto 1638/1999 (16) regula la enajenación de material útil para el servicio y afecto al uso de las Fuerzas Armadas

(14) Orden de 14 de abril de 1980. Art. 12.2.1.

(15) <https://subastas.boe.es>

(16) Real Decreto 1638/1999, de 22 de octubre, por el que se regulan las enajenaciones de bienes muebles y productos de defensa en el Ministerio de Defensa.

necesario para las operaciones militares, que figura en sus respectivos inventarios con destino a otras administraciones públicas o gobiernos extranjeros, entre otras entidades u organizaciones. Las ventas de este material procedente de excedentes de nuestras Fuerzas Armadas, conocido como *Surplus*, es insignificante con respecto a los ingresos producidos por la venta de armamento por parte de nuestra industria nacional.

La Oficina de Apoyo Exterior (OFICAEX) (17) experimenta desde 2015 una importante revitalización en relación con tareas de comercialización de material excedente de las Fuerzas Armadas y de la gestión de acuerdos gobierno a gobierno. A partir del 2013, la OFICAEX solicitó la elaboración de numerosos informes al Grupo de Evaluación de Costes (GEC) sobre la valoración de los bienes patrimoniales y de los servicios complementarios a los mismos, ya que dicha valoración es el punto de partida para la fijación del precio de la enajenación a realizar al gobierno extranjero que se determine (18).

Por la antigüedad del material, éste no resulta fácil de vender, además de que estas ventas van ligadas al compromiso de los países que lo adquieran de modernizarlo en empresas españolas, como hacen también otros Estados que venden material militar usado.

La nueva situación internacional, principalmente con el esfuerzo que implica la guerra de Ucrania, está extenuando los arsenales europeos. Todos los países están donando material *surplus* almacenado como reserva, para su venta o para desguace.

Otros modelos

Estados Unidos

La responsable de la gestión del material excedente, chatarra, desechos peligrosos y propiedades que requieren desmilitarización del Departamento de Defensa es la Defense Logistics Agency (DLA) que, además de dar asistencia al personal, propone soluciones, según el material y forma, al personal implicado en estas gestiones (19).

(17) Integrada en la Subdirección General de Relaciones Internacionales-Dirección General de Armamento y Material.

(18) *Memoria 2013*. Grupo de Evaluación de Costes (Secretaría de Estado de Defensa-Dirección General de Asuntos Económicos-Subdirección General de Contratación).

(19) <https://www.dla.mil/What-DLA-Offers/Excess-Property-Disposal>

Reino Unido

Dentro del Ministerio de Defensa es la Defence Equipment Sales Authority (DESA) la encargada de la venta de excedentes de equipos militares e inventarios de las Fuerzas Armadas, tales como artículos diversos, ropa, vehículos militares y domésticos, repuestos para aviones, buques y material sanitario, con contratos formalizados con diversas empresas que se encargan de las subastas de las distintas clases de material (20).

Alemania

La empresa VEBEG es la responsable de vender, mediante licitaciones y subastas, todo tipo de artículos al mejor postor para los gobiernos federal, estatal y local y para las Fuerzas Armadas alemanas y empresas públicas. Sus ofertas están dirigidas también a corporaciones emprendedoras de derecho público (21).



Patrullero de altura *Infanta Elena*, dado de baja en 2022. (Foto: Armada)

(20) <https://www.gov.uk/government/groups/defence-equipment-sales-authority>

(21) <https://www.vebeg.de/de/start/index.htm>

Conclusiones

El material inútil y el no apto constituyen un problema real en las Fuerzas Armadas, agravado cada vez más por la sociedad de consumo y el imparable avance de la tecnología.

El procedimiento actual de reconocimiento y clasificación iniciado por las UCO que tienen a cargo el material y que continúa con distintas instalaciones de apoyo a la Fuerza que no desarrollan estas tareas como cometido principal, provoca la ralentización de estos procesos, acumulándose este material en las propias UCO o en almacenes no destinados para este fin.

Por otro lado, la falta de prospección de mercado para valorar tanto el material inútil como el no apto, infrautilizando la difusión que ofrecen numerosas herramientas en internet para llegar a potenciales compradores en todo el mundo, hace que parte del material que podría tener compradores termine en un punto limpio y no se le dé una segunda vida para atender así a los nuevos modelos de economía circular.

La situación descrita nos lleva a concluir que es necesario establecer nuevos procedimientos que permitan maximizar el valor económico, social y medioambiental de estos materiales, con órganos públicos cualificados cuya misión principal sea su gestión o mediante la externalización de estas tareas a empresas especializadas en la venta de estos activos, con lo que se obtendría un beneficio tanto para éstas como para el Estado, a la vez que estos cometidos dejarían de ser una función añadida y secundaria tanto para las UCO como para las estructuras del apoyo a la Fuerza.

