



FACULTAD DE DERECHO

**NUEVAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL
SECTOR DE LA DEFENSA**

Autor: Iván Chapa Arroba

Tutor: José María Codes Calatrava

4ºE1 JGP

Derecho

Madrid

Marzo 2025

ÍNDICE

1. Introducción

- 1.1 Consideraciones introductorias generales

2. Aproximación histórica: La colaboración público-privada en defensa durante la Segunda Guerra Mundial

- 2.1. Breves pinceladas en relación con la cuestión histórica
- 2.2. Modelos de funcionamiento
 - 2.2.1 Alemania
 - 2.2.2. Polonia (PBL)

3. La colaboración público-privada en la actualidad en España (Siglo XXI)

- 3.1. Fórmulas Actuales: Partnering, Externalización de Servicios y Acuerdos Marco.
 - 3.1.1 *Partnering*
 - 3.1.2 Externalización de Servicios
 - 3.1.3 Acuerdos Marco
- 3.2. Ejemplos Prácticos de las fórmulas:
 - 3.2.1. El vehículo 8x8 Dragón
 - 3.2.2. UCALSA y TECNOVE: el *catering* del ejército
 - 3.2.3. Los Helicópteros NH-90

4. Nuevas formas de colaboración público-privada en España

- 4.1. Del concepto al enfoque: la ecología como vehículo de la nueva CPP
 - 4.1.1 Los criterios de sostenibilidad: Manual para la Contratación Pública Ecológica con ejemplos de su posible aplicación en Defensa
 - 4.1.2 El Ministerio de Defensa: Sostenibilidad, Perspectiva Social y Contratación Responsable
- 4.2. Ecología y Defensa: ¿Un futuro común?
 - 4.2.1 ¿Parternariado Verde?

5. Retos y reformas a futuro de la contratación pública en Defensa

- 5.1 La SEPI en Defensa: ¿Protección de intereses estratégicos o desnaturalización de la CPP?
- 5.2. Propuestas de mejora general y simplificación en los procesos de contratación

6. Conclusiones

7. Bibliografía

Listado de abreviaturas

AM: Acuerdo Marco

AP: Administración Pública

CASA: Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima

CPP: Colaboración Pública Privada

CPE: Contratación Pública Ecológica

DPEJ: Diccionario Panhispánico Español Jurídico

EADS: *European Aeronautic Defence and Space Company*

EME: Escribano Mechanical Engineering

ESG: *Environmental, Social and Governance* (Gobernanza, Social y Medioambiente)

GDELS-SBS: *General Dynamics*-Santa Bárbara Sistemas

IEEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos

LCSP: Ley de Contratos del Sector Público (9/2017)

LCDS: Ley de Contratos de Defensa y Seguridad (24/2011)

MINSDEF: Ministerio de Defensa

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

SAPA: Sociedad Anónima Plasencia de las Armas

TEDAE: Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio

1. Introducción:

El objeto de este trabajo *a priori* no es otro que analizar las nuevas formas de colaboración público privadas en el sector de la Defensa en España. No obstante, la aproximación y el enfoque desde el que se pretende analizar es ligeramente distinto al de otros trabajos previamente realizados al respecto. Los destinatarios a los que irá dirigido serán fundamentalmente personas relacionadas con el mundo jurídico. Sin embargo, el ámbito jurídico castrense presenta muchas particularidades tanto conceptuales como semánticas, las cuales son desconocidas por la gran mayoría de los profesionales de las otras ramas del Derecho. Por tanto, si bien a lo largo del estudio se mantendrá el rigor y registro formal requerido, también tratará de explicar de forma sencilla el tema que aquí es objeto de análisis, para facilitar todo lo posible la comprensión y entendimiento del mismo.

Dado que este tema es ciertamente novedoso, e incluso en vías de desarrollo, el trabajo contendrá numerosas citas y referencias de estudios previos de otros autores que serán analizadas y explicadas de forma clara y cercana con una parte proporcional de componente personal. Empleando esta técnica no solo se conseguirá el objetivo propuesto, sino que también dará mayor visibilidad a los estudios previos a los que aquí se haga referencia y facilitará la comprensión de los mismos. Adicionalmente, este trabajo en su conjunto, dotará de los conocimientos básicos y las herramientas iniciales necesarias a aquellos profesionales de la abogacía que deseen profundizar en esta materia tan compleja y hermética.

La estructura utilizada para organizar los aspectos a tratar es sencilla: al inicio de cada capítulo se hará una breve introducción sobre el mismo exponiendo el origen de las fuentes citadas y los estudios que han servido para la construcción y análisis del tema que se trata. Seguidamente se

analizará en profundidad aquello que sea objeto de estudio en el apartado, desde una perspectiva eminentemente jurídica. Por último, se concluirá cada epígrafe con una pequeña conclusión o resumen de todo lo tratado, a la vez que una pequeña valoración de autor para, por un lado, aclarar cualquier duda que hubiera podido surgir, y por otro aportar un ligero enfoque algo más personal al trabajo.

1.1 Consideraciones introductorias generales

La colaboración público-privada en Defensa es un concepto que no tiene fácil definición. La razón de esta afirmación descansa en el hecho de que el propio término a definir tiene “dos conceptos en una sola frase”. Por un lado, la parte genérica; colaboración público-privada (en adelante, CPP) y, por otro, la parte concreta “en Defensa”. En otras palabras; la definición por sí sola de lo que se entiende por CPP no es aplicable cuando nos referimos a la misma en el ámbito de Defensa, ya que existen matices relevantes. Véase a continuación:

Según el Diccionario Panhispánico Español Jurídico (DPEJ) la colaboración público-privada quedaría definida de la siguiente manera:

*“Contrato administrativo por el que una administración u otra entidad pública encarga a una empresa privada la realización de una actuación que implica la instalación de sistemas, su mantenimiento, la gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas, o la fabricación de bienes que incorporan tecnologías específicamente desarrolladas”.*¹

Con esto, la primera parte de la frase estaría definida. Sin embargo, aún queda la parte concreta: “en Defensa”. Es aquí donde aparece la dificultad y surge la pregunta: ¿cómo se definiría el

¹ Real Academia Española. (s.f.). Colaboración público-privada. Diccionario panhispánico del español jurídico. <https://dpej.rae.es/lema/colaboraci%C3%B3n-p%C3%BAblico-privada>

concepto de CPP en Defensa? Si acudimos por ejemplo a un documento del IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos) redactado por Carlos Martí Sempere, titulado *La Colaboración Público Privada en Defensa*:

“La Colaboración Público-Privada (CPP) pretende aunar el incentivo de los mercados privados con el criterio de interés público del Estado. Se trata de que las empresas y el capital privado financien y operen infraestructuras que fueron anteriormente financiadas y gestionadas públicamente”

En un primer momento podría pensarse que ambas definiciones son exactamente iguales salvo por alguna variación lingüística. Esta afirmación es solo parcialmente cierta. La razón estriba en que ambas partes de la frase comparten una base común: la propia CPP. Sin embargo, la CPP en Defensa difiere del concepto genérico en que se circunscribe exclusivamente al ámbito castrense y por ello presenta una serie de “especialidades” en materia jurídica como se verá más adelante.

Un ejemplo práctico y muy simplificado de esta explicación podemos encontrarla en el propio ordenamiento jurídico (español). Para la contratación pública general (contratos de obra, de servicio, de suministros etc.) rige la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), mientras que para la contratación pública específica del ámbito de Defensa se utiliza la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y de la Seguridad. Esta última, tiene sus propios parámetros principios y especialidades, aunque comparta una base común con la LCSP. Ambas normativas se analizarán en términos comparativos en el apartado correspondiente.

A continuación, pongamos un primer ejemplo superficial de lo que sería la CPP sin entrar en detalles jurídicos por el momento.

Para que se dé la CPP se necesitan dos partes. Por un lado, el Estado, y por otro una empresa privada. El Estado, contrata a esta empresa, normalmente armamentística, para producir armamento y suministrárselo al país. Ejemplos de tales empresas para el ciudadano pueden ser CASA (Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima), o NAVANTIA. Es así como la mayor parte de la ciudadanía, en líneas generales, entiende la colaboración público-privada. No

obstante, el concepto que nos ocupa es mucho más amplio y profundo a la par que antiguo como se verá posteriormente.

La colaboración público-privada en el sector de la defensa siempre ha sido necesaria y siempre ha estado presente. Lo único que ha cambiado a lo largo de los siglos es la forma de llevarla a cabo. Primero, con la aparición de lo que hoy conocemos como “Estado”, poniendo la primera piedra del concepto aquí tratado. Desde el momento en que los Estados empiezan a existir, sean monarquías o repúblicas, la competencia material y de suministro en lo que a Defensa se refiere era puramente estatal, siendo el propio Estado el que fabricaba, suministraba y proporcionaba la Defensa al país, a través de fábricas propias. En otras palabras, la Defensa era un monopolio estatal. Así se mantuvo la situación hasta ya acabada la Segunda Guerra Mundial (SGM). Probablemente, el punto de inflexión fue cuando una vez acabada la guerra, especialmente en la zona occidental se relajó el control estatal sobre este sector permitiendo la entrada de la empresa privada propiamente hablando (se excluye de aquí la situación de la economía de guerra, donde las empresas privadas ponen todo su potencial a disposición del Estado). Este suceso, entre otros, sentó las bases para el establecimiento de lo que hoy conocemos como “colaboración público-privada”.

Esto no significa que la colaboración en defensa antes no existiera, sino que se llevaba a cabo de forma distinta. Entre individuos. Para entender mejor el concepto, póngase un ejemplo muy sencillo: el individuo A tiene una casa en la cual vive sin armas y quiere protegerla. El individuo B posee y fabrica armas en la casa de al lado. Una forma de colaboración, en lo que a defensa se refiere, sería que A contratara a B directamente para que este defendiera su casa (contratar seguridad privada, o en términos estatales, por ejemplo, la contrata de vigilantes de seguridad privada en los controles del aeropuerto en vez de contar con la Policía Nacional). Otra forma consistiría en que A le comprase a B las armas que produce para que A pudiera defender su casa. Si trasladamos estos ejemplos a hoy en día, por explicarlo de forma sencilla, el primero se llevaría a cabo mediante un contrato de prestación de servicios y el segundo se llevaría a término a través de un contrato de suministro.

El ejemplo anteriormente expuesto e instrumentalizado a través del contrato de suministro, es el que estaría más cerca del concepto moderno de colaboración público-privada o al menos, el

que más se acerca al modelo de colaboración que se aplica hoy en día en España en el sector de la Defensa.

Evidentemente y como se verá más adelante la colaboración público-privada en Defensa está sujeta a su propia regulación dentro del marco de la contratación pública. Ella se contempla en la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y de la Seguridad. Existe también normativa específica aplicable a cada caso concreto, pero el punto de partida es la mencionada ley.

Antes de comenzar con el desglose propiamente dicho, es importante recalcar una vez más que el objetivo de este trabajo es, además de analizar el tema que nos ocupa, tratar de acercar a los lectores, a un sector tan hermético en ocasiones, como desconocido o ignorado por la mayor parte de la población como es el sector de la Defensa y todo lo que ello lleva aparejado detrás en cuanto a materia jurídica se refiere.

2 Aproximación histórica: La colaboración público-privada en la Segunda Guerra Mundial

En este capítulo de carácter mayoritariamente histórico, se tratará de forma sucinta la CPP en el siglo XX, trayendo a colación diversos países que resultan relevantes. Concretamente abarcará en su conjunto el periodo comprendido entre 1930-1945. No será de forma cronológica, sino que dependerá de cada país. Se atenderá a los modelos generales de funcionamiento en Alemania y Polonia. Se trata de un apartado que nos introduce poco a poco en la cuestión: de grande a pequeño. Nos servirá para entender más adelante las actuales formas de CPP en Defensa que existen en España.

2.1 Breves pinceladas en relación con la cuestión histórica

Si hacemos referencia a la colaboración público-privada desde una perspectiva histórica podremos observar que realmente lo que se llevaba a cabo inicialmente era una “asociación” público-privada y no una colaboración en sí. Sin embargo, al ser términos muy similares no resulta un obstáculo para el entendimiento, y para lo que aquí se explica.

Según el *Word Bank*, a día de hoy y en líneas muy generales la asociación público-privada se presenta de la siguiente manera:

“No hay una definición extensamente aceptada sobre qué significa una asociación público-privada (APP). En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública”.

Es por esto que es imposible empezar el análisis en el siglo XXI, y menos en un tema tan complejo como es la CPP en Defensa. Por tanto, hemos de centrarnos estrictamente en la colaboración público privada.

Para poder comprender lo que significa este concepto en Defensa no basta con hablar de los mecanismos de los que hoy disponemos, hay que volver al pasado. A los orígenes modernos del concepto. Y esa época no es otra que el siglo XX, concretamente desde los años 30 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

Son en estos años convulsos donde empezamos a vislumbrar las primeras formas modernas de colaboración público-privadas (con sus matices, por supuesto) que irán evolucionando hasta convertirse en lo que hoy conocemos como tal. Aunque en este trabajo, la cuestión se centra exclusivamente en España, en este epígrafe vamos a tratar también a ciertos países implicados en la Segunda Guerra Mundial como son, Alemania y Polonia. También se analizará el caso de España, pero como asunto separado ya que no participó en la guerra.

A continuación, se explicarán a grandes rasgos los modelos de funcionamiento común en esos años, comparándolos con el procedimiento jurídico actual (en este caso tomando como modelo la legislación española, concretamente la ya citada Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y de la Seguridad).

2.2. Modelos de funcionamiento: Alemania y Polonia (PBL)

La estructura del modelo que se aplicaba a lo largo y ancho del globo compartía base común en lo referente al modelo de contratación. Lo único que variaba en cada país eran cuestiones formales propias del sistema jurídico nacional. El procedimiento general, explicado de forma muy sencilla (el cual, en cierto modo, se ha mantenido hasta nuestros días) era el siguiente:

Dígase, por ejemplo, ciñéndonos en este caso a la producción de blindados, que el país en cuestión deseaba modernizar su industria armamentística en cuanto a carros de combate se refiere. El Estado sacaba a concurso tal solicitud, especificando las prestaciones del futuro blindado. Acto seguido, bien las empresas interesadas presentaban sus propuestas que eran examinadas por las autoridades, bien estas encargaban directamente el proyecto a empresas concretas. En el primer caso, una vez examinadas todas las propuestas, la autoridad competente hacía pública su decisión de encargar la producción del modelo elegido a la empresa ofertante normalmente en lotes.

Esta opción era por la que optaron, en su momento, las grandes potencias europeas tales como Alemania, Francia o la URSS (país que merece atención separada como se verá posteriormente), las cuales tenían capacidad para diseñar y producir blindados propios de fabricación nacional.

Véanse algunos ejemplos prácticos de esta vía:

2.2.1 Alemania²

Caso del blindado Panzer I

1. Proposición

“En 1933 el Heereswaffenamt expresó la necesidad de disponer de un carro de 5 toneladas con ametralladoras montadas en una torreta capaz de girar en todas direcciones”.

2. Presentación/encargo a empresas

“Se pidieron proyectos a las empresas Krupp, Henschel, Rheinmetall-Borsig, Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg (MAN) y Daimler-Benz”.

² ¹Militar.es. (s.f.). Panzerkampfwagen I. <https://militar.es/panzerkampfwagen-i/>

3. Adjudicación/elección del mejor oferente

“Tuvo éxito el presentado por Krupp con la denominación de LKA 1. Se trataba de un vehículo sobre orugas, de 5,4 toneladas, con dos ametralladoras de 7,92mm. En la torreta y servido por una dotación de dos hombres, este pequeño carro fue denominado Panzer I Ausführung A”.

4. Producción

“En los 5 años que siguieron se construyeron no menos de 1.500 Panzer, y en 1941 todavía se seguían fabricando. En 1935 y 1940, el Panzer I constituyó el equipo principal de las unidades alemanas de carros”.

Sin embargo, no todos los países europeos podían optar por esta fórmula debido al reducido tamaño de sus economías y los enormes costes que esto ocasionaba a nivel doméstico. Este era el caso de países como Polonia, Hungría, Finlandia o Rumanía. Para hacer frente a esta situación se optó por recurrir a una fórmula alternativa conocida como “Producción Bajo Licencia” (PBL). Se diferenciaba de la primera vía en que contaba con una fase adicional previa al encargo a la producción en las fábricas nacionales. La PBL consistía en que un país podía producir en sus fábricas un carro de combate inicialmente diseñado y producido en otro país previa solicitud (con su correspondiente pago) a este de una licencia de producción. A día de hoy, para que se entienda, sería lo más parecido a los denominados *royalties*.

- Según establece Conceptos Jurídicos

“Royalties son los pagos que se efectúan a cambio de una licencia de uso u otro derecho de determinados productos o servicios. Son también conocidos como regalías”.

Materialmente hablando, no era otra cosa que “pedir permiso” al país creador del blindado para producirlo en suelo extranjero, comprándole los planos y el diseño.

Normalmente una vez adquirida la licencia por los países interesados, era frecuente que los modelos originales sufrieran modificaciones y a menudo se les rebautizaba la nomenclatura.

2.2.2 Polonia: La Producción Bajo Licencia

1. Elección del modelo a producir

En este caso se tomó como referencia el tanque ligero *Vickers*.

2. Compra de planos y permisos al país originario para producirlo en suelo nacional

Contactos entre polacos e ingleses para llegar a un acuerdo sobre la PBL del tanque Vickers. En estos contactos comerciales era frecuente incluir en los contratos de PBL la posibilidad de hacer modificaciones de gran envergadura sobre el modelo original.

3. Apertura de “concurso” para adjudicar la producción del vehículo

No siempre se producía esta fase, ya que en numerosas ocasiones la producción ya había sido previamente adjudicada a una determinada empresa.

4. Producción en lotes.

Aquí sufrían ya las modificaciones acordadas y era común crear variantes y sub variantes. Además, se les cambiaba el nombre. En el caso del Vickers producido en Polonia, se le cambio el nombre a 7TP.³

Una tercera vía, a la cual solo se hará una mención superficial, por carecer de escasa relevancia a ojos del apartado que actualmente se trata es la compra directa de los blindados por parte de un país a otro. Normalmente el único elemento privado que solía intervenir era la empresa a través de la cual el Estado adquiría los carros de combate. Esto se encuadraría más en la compraventa internacional que en una CPP propiamente dicha. Por tanto, a efectos de este trabajo, goza de escasa utilidad, detenerse en profundidad en este sistema.

En conclusión, de lo expuesto podemos extraer que la CPP en Defensa tiene un marcado carácter histórico y que varía según las necesidades del país. Sin estar concebida como lo está hoy en día (si se analiza desde una perspectiva puramente jurídica), ya se aplicaba, y lo que entonces se hacía, ha servido como base indispensable e indiscutible de carácter universal para

³ Zaloga, S. J., (2007). La invasión de Polonia: Blitzkrieg. Osprey Publishing.

dar lugar a las actuales formas de CPP en Defensa que existen en la actualidad y que se utilizan en nuestro país.

Porque, si nos fijamos en España, históricamente hablando, ¿la producción del tanque *Trubia* no estaría hoy considerada como *partnering*? Quizá, la construcción y desarrollo de la avioneta *Gil-Pazó* ¿encajaría más dentro de un Acuerdo Marco? O la producción y suministro de las minas de contracarro *Romero* ¿no es más que una simple externalización de servicios al uso?

Estas son preguntas, que deberán ser respondidas *a posteriori* por lector. Por eso, para que ello pueda hacerse adecuadamente, a continuación, iremos dotando de las herramientas necesarias, circunscribiéndonos exclusivamente al ámbito nacional.

3. La colaboración público-privada en la actualidad en España (Siglo XXI)

Una vez analizada la parte histórica de la CPP en Defensa, es imperativo profundizar en las formas de colaboración que se manejan en la actualidad. Aunque como ya se ha dicho en numerosas ocasiones, el objeto central de este trabajo son las nuevas formas de CPP, es necesario seguir un orden cronológico para poder entender adecuadamente qué es lo que se analiza aquí. Tanto para legos en Derecho, como aquellos que no lo son.

3.1. Fórmulas Actuales: *Partnering*, Externalización de Servicios y Acuerdos Marco

Dentro del capítulo, tomando como base varios estudios previos especializados en la materia, se profundizará en las formas más relevantes de colaboración que existen y las cuales se aplican en España a día de hoy. La estructura de análisis de cada una de las figuras consistirá en una primera aproximación y definición de la figura, seguido de una breve exposición de sus características más relevantes a nivel jurídico (partes implicadas y mecanismo de funcionamiento) y se finalizará con varios ejemplos reales tanto históricos como actuales a la vez que para cerrar el análisis realizado se hará una valoración de la figura en la actualidad (con un enfoque algo más personal) y se expondrá someramente su regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico (si la hay).

Para finalizar el apartado se hará una comparativa diferenciadora entre los elementos comunes de estas formas de CPP y la contratación pública general.

Para este capítulo, en concreto lo referente al *Partnering*, se tomará como referencia un estudio realizado en 2009 por Enrique Navarro Gil titulado “*La colaboración público privada en el ámbito de la defensa y seguridad*”.

3.1.1 Partnering

Primero tenemos lo que se conoce como *partnering*:

“El partnering es una aproximación a las adquisiciones de material de Defensa que usa acuerdos y términos específicos de colaboración permanente para conseguir alcanzar objetivos conjuntos de forma exitosa. Crea obligaciones legales y unos exigentes compromisos contractuales que están apuntalados por una aproximación estructurada y rigurosa de la gestión conjunta.” (p.25)

En otras palabras, puede decirse que el *partnering*, o parternariado, (término que también se empleará de ahora en adelante), es una forma de colaboración público-privada que se utiliza mayoritariamente en Defensa, orientado tanto a la compra de material como a la propia colaboración en sí (a través de los convenios). Queda enfocado al desarrollo e innovación tecnológica (proyectos I+D+I). Toma como base el modelo de contrato de suministro convencional propuesto por la Ley 9 /2017 de Contratos del Sector Público. La clave diferenciadora se encuentra en sus numerosas adaptaciones legales para satisfacer las exigencias del ámbito castrense. Aunque en nuestro país no existe regulación legal expresa de esta figura, podría decirse que se regula tácitamente a través de la Ley 24/2011 de Contratos de Defensa y Seguridad. Del propio párrafo también puede desprenderse una de las primeras ideas clave que serán tratadas a continuación: la rigidez y la estructuración conjunta.

Una vez definido el concepto de *partnering* y habiendo dado unas breves pinceladas introductorias acerca de alguna de sus características, analizaremos ahora estas con algo más de profundidad.

- **Características del *partnering***

Antes de comenzar, es indispensable subrayar a la luz del artículo de Navarro Gil el hecho de que para crear un partenariado no es necesaria ninguna fórmula legal de asociación como podrían ser una UTE (Unión Temporal de Empresas) o una *Joint Venture*. Esto es una importante ventaja a la vez que incentivo, ya que permite a la empresa firmante participar a la vez en otros proyectos o asociarse con otras empresas, a la vez que es parte de este primero.

“La colaboración se inicia y se gestiona como un contrato entre dos partes diferenciadas que ponen en común algunos recursos y voluntades para la consecución de un fin común”. (p.7)

- **Partes implicadas** (con especial atención a la parte privada): generalmente son dos: el Estado, en este caso el Ministerio de Defensa (a través del órgano de contratación correspondiente) y la empresa privada con quien se firme el convenio de colaboración.

“Una colaboración entre el sector público y el privado exitosa exige de una cuidada selección del socio, que ya no es un simple suministrador; sólo aquellos partners más competitivos y con mejor conocimiento y experiencia en cada proyecto serán los candidatos óptimos”. (p.7)

- **Plazos y duración:** Siempre es a largo plazo (superior a un año) ya que se trata de una relación estratégica y no de una mera contratación de servicios, sino de una alianza estratégica entre el sector público (Ministerio de Defensa) y la industria privada. Tiene un enfoque de ciclo de vida, abarcando desde el diseño hasta el mantenimiento y modernización de los sistemas adquiridos. Las empresas privadas deben mantener y mantienen una participación activa en la evolución del producto, garantizando su operatividad a largo plazo. Existe la posibilidad de prorrogar los plazos de cumplimiento si existe la posibilidad de que el producto final se entregue con retraso. Aun así y aunque se conceda la prórroga, existen penalizaciones por incumplimiento.⁴

⁴ Ahoramundo. (s.f.). Defensa sancionará con millones el retraso del blindado Dragón del Ejército. Ahoramundo. <https://www.ahoramundo.com/mundo/economia/defensa-sancionara-con-millones-el-retraso-del-blindado-dragon-del-ejercito/62553>

Desde un enfoque algo más personal, podría decirse que la razón de la rigidez en el cumplimiento de los plazos estriba en el hecho de que se trata de un elemento de arrastre. Es decir, el incumplimiento conlleva la violación de otros principios. Por ejemplo, si determinado vehículo debe estar construido y listo para entregar el día 1 de enero de 2025 y llegada la fecha la empresa incumple dicho plazo porque tal vehículo aún se encuentra en fase inicial de construcción, supondrá la solicitud de una prórroga, a la administración, incumpliendo el plazo inicialmente establecido. Esto a su vez derivará en la posible petición de ampliación de fondos, y en la reestructuración de algunos aspectos del contrato firmado entre ambas partes. Además, eso supone una violación del principio de integridad al conectar directamente con la eficiencia de gestión de los fondos y recursos recibidos, ya que denotaría una evidente falta de diligencia en su administración y uso adecuado. Por tanto, puede verse claramente la importancia que tiene el cumplimiento de lo acordado en lo que al parternariado se refiere. En definitiva, el incumplimiento del plazo genera el llamado arrastre o “efecto dominó” ejemplificado anteriormente.

- La rigidez y la estructuración conjunta: son dos términos los cuales podrían traducirse en un mayor nivel de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones el cual se ve compensado por un mayor nivel de “codecisión” entre ambas partes a la hora de decidir cómo va a desarrollarse el contrato. Especial relevancia tiene el hecho de que aquí también se produce una transferencia o asunción compartida de los riesgos, otro elemento clave diferenciador con respecto a la contratación pública ordinaria.

“El partnering está gobernado por unos órganos de gestión comunes y compartidos con un procedimiento conjunto de toma de decisiones, y otorga derechos y responsabilidades similares a cada parte en el transcurso de la colaboración.” (p.27)

Nos encontramos ante una relación *sin imperium* (término empleado en Derecho Internacional Privado) donde las partes se acercan a una postura más igualitaria a la hora de tomar decisiones en vez de optar por la formula clásica de proveedor-cliente propia de la LCSP, en la cual la Administración Pública ostenta una clara posición de superioridad con respecto a la otra parte.

“Las Partes establecen unos requerimientos comunes que deben cumplir ambas, en lugar de que la Administración fije unas especificaciones que la industria debe obedecer”.

- Un elevado nivel de exigencia y compromiso: Este punto ha de tratarse desde dos ángulos distintos. En primer lugar, al tratarse el *partnering* de una forma de CPP orientada a la modernización o desarrollo de nuevas tecnologías, el baremo de evaluación es el de resultado y no el de ejecución (que suele ir en consonancia con el concepto de regularidad de la prestación). Esto quiere decir en otras palabras, que lo que se valorará llegado el vencimiento del plazo es el producto final (evaluación principal). No será relevante el proceso de realización de la prestación (que abarca desde el inicio hasta su terminación), ya que se entenderá implícitamente evaluada si el resultado final es positivo en sí mismo. No obstante, esto en ningún caso quiere decir que no vaya a haber un alto y riguroso nivel de seguimiento del desarrollo y evolución del proyecto del que se trate.

“Elemento determinante de la colaboración es el establecimiento de mecanismos incentivadores y penalizadores en la ejecución del contrato”. (p.26)

- Principios inspiradores: Los principios que inspiran esta fórmula son muy similares en contenido y forma a los contenidos en la Ley 24/2011 y en la Ley 9/2017, que operan de forma común tanto para la primera como para la segunda sin perjuicio de las especialidades que implica cada ámbito. Podría decirse que incluso van implícitos en la propia fórmula por el mero hecho de tener que aceptarlos y hacer uso de ellos. Utilizando como ejemplo el artículo 1 de la LCSP⁵:

“(...) los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras (...)”

⁵ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. (2017). Boletín Oficial del Estado (BOE-A-2017-12902). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Aunque estos son principios que contiene la ley y están fundamentalmente enfocados a la Administración Pública (AP), poseen un efecto espejo para las empresas que quieran contratar con la AP. Principalmente porque aparte de respetar y aplicar estos principios durante todo el proceso de contratación, cada principio tiene su contraparte en el ámbito empresarial privado. Todas las contrapartes que a continuación se mencionan tienen como base englobante el ámbito del Derecho de la Competencia.

- A) Libertad de acceso, publicidad y transparencia: se traducen en el principio de libre competencia, y la prohibición de prácticas colusivas o que restrinjan el libre acceso de los demás competidores.
- B) Igualdad y no discriminación: este es un Principio General del Derecho a la vez que un derecho fundamental en sí mismo (art. 14 CE) que aplica a todos los ámbitos y que tiene rango de Derecho Fundamental. Sin él, la consecuencia directa en este campo, sería un monopolio o un oligopolio.
- C) Integridad: su contraparte en el ámbito empresarial es prácticamente idéntica y está muy relacionada con los principios de transparencia e igualdad. Para que sea más fácil de definir este concepto, piénsese que en el ámbito personal es la otra cara de la honestidad. Una empresa íntegra: sería aquella que muestra coherencia en aquello que predica. Cumple con aquello a lo que se ha obligado (contractualmente), la información relacionada con la transparencia está actualizada etc. Este principio es también de aplicación al área de la contabilidad y está contenido en la Ley General Tributaria, a modo de exigencia en varios artículos (art 99.9 LGT).
- D) Eficiente utilización de los fondos: aunque este principio se circunscribe más a un ámbito económico, también puede ligarse con la perspectiva social. Si se interpreta de forma extensiva, cabría introducirlo incluso en la parte de Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Alude a evitar los sobrecostes en la realización del proyecto enlazándolo con el principio de calidad-precio: la mayor calidad posible al menor coste.

Véase un fragmento del análisis que hace Enrique Navarro al respecto:

“Otro factor crítico para comprender el partnering es que no sustituye ni debe reducir ni la competición, ni la competencia, ni el libre acceso al mercado. La colaboración no puede utilizarse por la empresa socia para alcanzar posiciones de dominio, ni por la Administración para simplificar o usurpar los principios contractuales públicos”. (p.27)

Deja claro que existe una interrelación de los principios generales de la contratación pública y el Derecho de Competencia, derivadas de la relación Administración Pública-Empresa Privada.

No obstante, es interesante hacer mención a una excepción al principio de libre competencia, enfocado a la pluralidad de empresas que se presentan a la licitación:

“c) Si el contratista en una situación tradicional dispone de una posición de privilegio, como ser único proveedor del bien o servicio o bien que alguno de sus productos o servicios hayan recibido una declaración de necesaria uniformidad extendida en el tiempo, se encontrará en condiciones idóneas para entrar como socio en una relación de colaboración, siempre que se den las circunstancias anteriores. “(p.30)

Se trata de una situación excepcional, donde se permite “flexibilizar” las disposiciones ya mencionadas, sobre todo las relativas a la igualdad y no discriminación, permitiendo que una “gran empresa” del sector ocupe una posición monopolista siempre que cumpla con todos los demás principios ya explicados y bajo circunstancias catalogadas como “especiales”.

Además, todos estos principios, enlazan directamente con los criterios de adjudicación del contrato contenidos en el artículo 32 LCDS: *“la calidad, el precio, el valor técnico, el carácter funcional, las características medioambientales, el coste de utilización, los costes a lo largo del ciclo de vida, la rentabilidad, el servicio posventa y la asistencia técnica, la fecha de entrega y el plazo de entrega o de ejecución, la seguridad del abastecimiento, la interoperabilidad y las características operativas.”*

Los criterios que han sido subrayados poseen especial importancia de cara al apartado siguiente referente de externalización de servicios y al capítulo cuarto (Nuevas Formas de CPP). En concreto, las características ambientales, que como veremos más adelante han dejado de ser un mero principio-criterio de la Ley 24/2011.

Por último, para delimitar y diferenciar bien el concepto del *partnering* veamos dos principales diferencias con la CPP común basándonos en sendos fragmentos del artículo.

Véase a continuación la primera⁶:

- *“El concepto de partnering, está basado esencialmente en la creación de valores compartidos y acordados por todas las partes involucradas, orientados hacia el logro exitoso del proyecto.*
- *La colaboración tiene en cuenta los métodos de toma de decisiones y de gestión de cada organización, administración e industria, fusionándolos en procesos integrados.*
- *Los acuerdos del contrato de partnering se enfocan en el proceso colaborativo y en la implementación de mecanismos constantes de evaluación y monitoreo.*
- *Finalmente, durante el proceso de partnering, se definen de manera conjunta los objetivos y riesgos, los cuales son gestionados de forma conjunta y, en algunos casos, compartida entre las partes involucradas. Este enfoque promueve una cooperación estrecha y un control continuo, asegurando que todas las partes trabajen hacia metas comunes”.*(p.7)

De esto se deduce, que un elemento verdaderamente diferenciador del *partnering* con respecto a la contratación pública común es la actuación conjunta durante toda la vigencia del contrato. En otras palabras, la estructuración jurídico-material del proyecto se elabora conjuntamente y de forma activa entre ambos (dentro del respeto al marco jurídico general vigente). Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, mientras que en los contratos típicamente contenidos en la LCSP (estrictamente hablando), existe una clara posición de superioridad de la Administración con respecto a la empresa privada, aquí la relación es entre partes iguales. Sin embargo, es importante recordar que incluso aquí, en última instancia es la Administración Pública quien dentro de esa igualdad *inter partes* ostenta la última palabra respecto de determinadas cuestiones contractuales: es *primus inter partes*.

⁶ Navarro Gil, E. (2009). La colaboración público-privada en el ámbito de la defensa y seguridad. <https://www.infodefensa.com/file/view/24667>

En segundo y último lugar tendríamos, los criterios de selección del socio, los cuales son mucho más rigurosos y concretos que los contenidos en la LCSP.

Al seleccionar a un socio para una colaboración, es esencial que este asuma una responsabilidad directa en el desarrollo y ejecución del proyecto, con un papel activo en la construcción y el proceso del contrato. Aquí se observa ese sistema de cooperación y codecisión antes mencionado.

Por otro lado, el socio debe mostrar habilidades destacadas en la innovación y proactividad, siendo apto para mejorar el avance del proyecto. Se fuerza a la parte privada a desarrollar creatividad, en vez de simplemente seguir una serie de pautas marcadas. La estrategia de colaboración debe estar alineada con la filosofía empresarial, y no debe ser solo una táctica para obtener ventajas comerciales. Aquí una vez más se hace una sucinta alusión a las normas y principios del Derecho de Competencia. Por último, se valora positivamente la iniciativa privada, ya que esta, tiene tendencia a buscar soluciones más dinámicas y rentables.⁷

En conclusión, puede afirmarse que el *partnering* es una forma de colaboración público privada empleada en el sector de Defensa que se utiliza para proyectos cuya duración sea superior a un año, y por tanto de carácter estratégico. Su objetivo principal consiste en buscar la maximización de la eficiencia a la vez que el coste se reduce al máximo posible. Su nota diferenciadora con respecto a la contratación pública común reside en la sustitución de la relación de superioridad de la administración pública, por un modelo de igualdad entre las partes basado en la cooperación y la codecisión de ambas.

⁷ Navarro Gil, E. (2009). La colaboración público-privada en el ámbito de la defensa y seguridad. <https://www.infodefensa.com/file/view/24667>

3.1.2 Externalización de servicios

La externalización de servicios es una de las figuras más comunes de CPP en la actualidad. Para hacer una primera y correcta aproximación al término primero hay que hacer varias aclaraciones.

Para el análisis de esta figura de CPP se utilizará el apoyo de varios artículos especializados al respecto. Para ello tomaremos como referente el siguiente artículo: *La Externalización en el Marco de la Defensa Nacional* cuya autoría corresponde a Francisco Laguna Sanquirico (General de brigada de Infantería (reserva)) y a Antonio Díaz Moreno, director de Desarrollo de CLECE.

En lo que se refiere a las aclaraciones, estas versan fundamentalmente sobre el hecho de que la externalización de servicios, como más adelante se verá, no debe confundirse con la privatización o la subcontratación. En segundo y último lugar, que esta figura, genéricamente hablando, se emplea también en otros sectores de la economía a día de hoy, y que no por ello deben de obviarse las especialidades o particularidades que esta técnica de CPP pueda presentar a la hora de emplearse en un campo tan específico y delicado como es la Defensa.

A tenor del citado artículo, como definición de “externalización de servicios”:

“De forma esquemática puede decirse que es el sistema por el que una empresa, con el objetivo de dedicarse por entero a lo propio y distintivo, establece unos convenios (o contratos) de cooperación con otras entidades, para que éstas lleven a cabo tareas que, siendo importantes y necesarias, no constituyen el núcleo duro o fundamental (en inglés, el core business) de su actividad”. (p.3)

En otras palabras, la externalización de servicios, aplicada a defensa sería aquella forma de colaboración público-privada en la cual el Estado, a través Ministerio de Defensa contrata a una empresa privada (mediante la firma de un convenio o un acuerdo marco) para la realización y/o prestación de determinados servicios (de carácter secundario u accesorio) que de ordinario prestaría el propio Estado.

Un primer ejemplo para empezar a entender esta aproximación sería la contratación de la UTE formada por UCALSA y TECNOVE, por parte del Ministerio de Defensa en 2009 para suministrar víveres al ejército español. La alimentación de los soldados es un elemento que

históricamente siempre ha sido suministrado por el propio Estado a través de su propia estructura y que sin embargo se decide que tal servicio lo prestará una empresa privada.

Es crucial entender que se debe:

(...) diferenciar la externalización de aquellas figuras legales con las que suele confundirse como son la “subcontratación” y la “privatización” (p.3)

De las citadas diferencias, se hará un análisis *a posteriori*. Veamos a continuación algunas de sus características principales siguiendo la estructura anterior.

Características (Externalización de Servicios)

- Partes implicadas: Inicialmente son dos. Por un lado, el Ministerio de Defensa, a través de sus órganos de contratación correspondientes, y por otro, la empresa privada. Un ejemplo real sería el siguiente: A UCALSA y TECNOVE se les adjudicaron contratos de alimentación del Ejército por valor de 22,3 millones de euros⁸.

En este caso la UTE formada por UCALSA y TECNOVE, la empresa privada sería esta unión temporal de empresas, y el Ministerio de Defensa estaría representado por la Dirección de Sistemas de Armas del Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra.

- Objetivo: Desconcentrar la prestación de un determinado servicio, con el fin de reducir costes y fomentar la colaboración público privada directa e indirectamente (esto último sería a través de la subcontratación). Aquí a diferencia del *partnering*, la base sobre la que se fundamenta el fondo de esta figura es la reducción de costes. Evidentemente, esto no debe dar lugar al pensamiento, de que la reducción de costes vaya a dar lugar a una disminución de la calidad del servicio (aunque lamentablemente a veces se dé el caso).

⁸ Infodefensa. (2021, 1 de marzo). *Ucalsa y Tecnove ganan contratos de alimentación del Ejército por 223 millones de euros*. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3148375/ucalsa-tecnove-ganan-contratos-alimentacion-ejercito-223-millones-euros>

- Aspectos clave y las diferencias con otras figuras conexas: la externalización de servicios, comúnmente tiende a confundirse con la privatización o la subcontratación. Estas dos últimas figuras, aunque similares con la externalización no son sinónimos de ella.

En primer lugar, la mayoría de la gente asocia la externalización de servicios a la subcontratación, y esto es porque en numerosas ocasiones la prensa mezcla los tres términos: contrata, subcontratación y externalización de servicios. En segundo lugar, de forma generalizada se asocia la externalización de servicios con la privatización de dicho servicio, algo que es totalmente equívoco. Veamos ahora, una sencilla explicación de carácter esquemático.

La externalización de servicios consta únicamente de dos partes: Administración Pública y empresa privada. El servicio externalizado, es asumido por la empresa privada que resulta ser adjudicataria del contrato. Lo diferencial en este caso es que dicha asunción del servicio es por tiempo determinado y está sujeto a determinadas condiciones de calidad y constancia en cuanto a la prestación del servicio se refiere. Una vez finalizado el periodo de vigencia, o bien se solicita una prórroga del mismo o se vuelve a sacar a concurso dicho servicio, pudiendo resultar adjudicataria la empresa que ganó el último concurso o no.

La subcontratación, en cambio, no es una figura independiente, sino que nace directamente del ámbito de una contrata. En otras palabras, sin una contrata previa es imposible, materialmente hablando, que se dé la posibilidad de que haya una subcontratación. Esto es porque la subcontratación se caracteriza por el hecho de que, en el marco de una contrata, la empresa contratista a su vez contrata a otra empresa (la subcontrata) para que realice parte de esa prestación. Por ejemplo, como cuando Navantia subcontrató la soldadura y el montaje de los submarinos S-80. Esto último, como ya se ha dicho, la gente tiende a verlo como una

“privatización encubierta” en demasiadas ocasiones, y por ello se suelen confundir ambas figuras⁹.

Por último, en referencia a la privatización, lo que diferencia a esta figura de una externalización de servicios, es que se produce la transmisión de la titularidad del servicio. En otras palabras, una transmisión total de la prestación del servicio del sector público a la empresa privada. Véase el caso de Telefónica, empresa en origen pública que fue privatizada por José María Aznar en los años 90. En palabras sencillas, una empresa pública se pone a la venta para que sea adquirida por una entidad privada o un particular.

En conclusión, la externalización de servicios, como figura de CPP en Defensa consiste en permitir que un servicio que antes prestaba el sector público lo dé una empresa privada por tiempo determinado, sin que ello implique la transferencia de la titularidad del servicio prestado. Es otra de esas figuras que presentan un marcado carácter histórico, aunque en la época pasada en que ya se empleaban no se conocieran como las conocemos hoy (sobre todo en cuanto a la nomenclatura se refiere). Véase un ejemplo extraído del propio artículo:

“Durante la conquista de Granada en la que el Gran Capitán llegó a emplear a 30.000 forregeadores para el mantenimiento y apoyo logístico de los soldados allí estacionados”.¹⁰(p.7)

- **3.1.3 Acuerdos Marco**

Para esta forma de colaboración público privada, al menos para poder definirla y exponer sus principales características de forma clara y concisa, se tomará como base, una guía orientativa elaborada por el Ministerio de Defensa

“El acuerdo marco es un sistema de racionalización técnica de la contratación pública y supone la celebración de un acuerdo con uno o varios operadores económicos con el objeto de establecer las condiciones a las que deberán ajustarse todos los contratos que el órgano de contratación vaya a

⁹ COPE. (2023, 10 de febrero). Los trabajadores de Navantia denuncian subcontratación en parte de los S-80. COPE. https://www.cope.es/emisoras/region-de-murcia/murcia-provincia/cartagena/noticias/los-trabajadores-navantia-denuncian-subcontratacion-parte-los-s-80-20230210_2544894.html

¹⁰ Laguna Sanquirico, F., y Díaz Moreno, A. (2005). Externalización de la Defensa Nacional. *Revista Ejército*, (289), 33 pp. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4578488>

adjudicar durante un determinado periodo de tiempo, que no podrá exceder de cuatro años, salvo casos excepcionales”.

Subsiguientemente, se exponen las características principales.

Características principales de los Acuerdos Marco

Todas las características que van a detallarse a continuación han sido extraídas de la *Guía orientativa de tramitación expedientes de contratación basados en acuerdos marco* ¹¹

- Los contratos derivados de un acuerdo marco solo pueden celebrarse entre los operadores económicos y los órganos de contratación que inicialmente formaban parte del acuerdo marco.
- Estos contratos pueden celebrarse con uno o varios operadores económicos.
- La duración de estos contratos no puede superar los cuatro años, excepto en situaciones excepcionales que deben estar adecuadamente justificadas. En cualquier caso, la duración del acuerdo marco debe estar debidamente explicada en el expediente, teniendo en cuenta, especialmente, las características y particularidades del sector al que se refiere.
- La duración de los contratos derivados de un acuerdo marco (CBAM) será independiente de la duración del acuerdo marco y se regirá por lo dispuesto en el artículo 29 LCSP, sobre el plazo de duración de los contratos y la ejecución de las prestaciones, así como por los pliegos del acuerdo marco.
- Los CBAM solo podrán ser adjudicados mientras el acuerdo marco esté vigente. A este respecto: a) En los casos en que sea necesario llevar a cabo una nueva licitación para adjudicar el contrato, se tomará en cuenta la fecha de envío de las invitaciones a los

¹¹ ¹Plataforma de Contratación del Sector Público. (2022). *Guía de contratos basados en acuerdo marco*. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/2a38b83f-b3b4-4dfd-a9db-18c6a65425a6/DOC2022022111120920220207-cig-01-22-guia-contratos-basados-en-acuerdo-marco.pdf?MOD=AJPERES>

posibles adjudicatarios para participar en la licitación. b) En aquellos contratos que no requieran licitación, se tomará en cuenta la fecha en que se realice la adjudicación.

- No se podrán realizar modificaciones sustanciales a los términos establecidos en el acuerdo marco a través de los CBAM.

En conclusión, podría decirse que el Acuerdo Marco es una forma o instrumento de colaboración público-privada que establece unas “condiciones generales de contratación” que sirven como base para firmar futuros contratos, y que como instrumento jurídico puede convivir pacíficamente junto con otras figuras tales como el parternariado o la externalización de servicios.

A continuación, y a partir de las características contenidas en la guía se ha elaborado una estructura básica de un modelo genérico. Este es de carácter explicativo con las partes clave que presentaría un acuerdo marco:

1. Objeto del Acuerdo: El acuerdo debe definir de manera precisa los bienes y servicios a suministrar, especificando sus características técnicas, estándares de calidad y funcionalidades requeridas. Esto garantiza que las partes involucradas estén alineadas con los objetivos del contrato.

2. Duración del Acuerdo: Es fundamental establecer el período de vigencia del acuerdo marco. Este apartado debe incluir las posibilidades de prórroga, así como las condiciones que regirán su renovación o finalización, proporcionando claridad y seguridad jurídica a las partes.

3. Procedimientos de Contratación: En este apartado, se determina los mecanismos y procedimientos a seguir para formalizar los contratos específicos durante la vigencia del acuerdo marco. Esto establece el marco operativo para la ejecución de contratos derivados del acuerdo.

4. Condiciones Económicas: Especifica los precios unitarios, formas de pago, ajustes por inflación u otras variables económicas, así como las condiciones de financiación si aplican. Esta sección es crucial para garantizar la transparencia y la correcta ejecución financiera del acuerdo.

5. Obligaciones de las Partes: Este apartado detalla los compromisos y responsabilidades de ambas partes, tanto del proveedor como del Ministerio de Defensa. Incluye aspectos como

plazos de entrega, garantías, mantenimiento y soporte técnico, asegurando el cumplimiento de las expectativas mutuas.

6. Causales de Resolución: Identificación de situaciones que podrían dar lugar a la resolución anticipada del acuerdo. Esto incluye el incumplimiento de condiciones, fuerza mayor o cambios en las necesidades operativas, proporcionando claridad sobre las circunstancias que podrían modificar o anular el acuerdo.

7. Confidencialidad y Seguridad: Establece cláusulas para garantizar la protección de información sensible y el cumplimiento de las normativas de seguridad aplicables al ámbito de la defensa. La seguridad y la confidencialidad son esenciales en este tipo de acuerdos, dado su impacto en la seguridad nacional.

8. Solución de Controversias: Se determinan los mecanismos de resolución de conflictos, como el arbitraje o la mediación, y la jurisdicción competente en caso de litigio. Es importante tener procedimientos claros para la resolución de disputas, lo que contribuye a la estabilidad del acuerdo.

3.2 Ejemplos Prácticos actuales: 8X8 Dragón, UCALSA y TECNOVE

Para poder ilustrar mejor las formas actuales de CPP en Defensa en nuestro país, a continuación, pondremos tres ejemplos reales (uno para cada formula de colaboración analizada) y explicaremos breve y razonadamente el porqué de cada caso.

Para el *partnering* o parternariado se ha escogido el caso del VCR 8x8. Lo relevante de este caso es que también sería posible considerarlo como ejemplo, al menos parcial, de un acuerdo marco, por cuestiones que veremos más adelante. Aunque también se señalará la referencia correspondiente en el BOE, es importante destacar que el documento está clasificado en la mayor parte de sus secciones por razones de seguridad y confidencialidad. Por tanto, este ejemplo está más abierto a la interpretación que los otros dos relativos a la externalización de servicios y al acuerdo marco en sí mismo.

En cuanto a la externalización de servicios, el ejemplo versará sobre las adjudicaciones del servicio de catering del ejercito a la UTE formada por UCALSA y TECNOVE. Es cierto que

algunas de las adjudicaciones de catering de 2022, han sido para otras empresas a raíz de determinados problemas legales con esta UTE. Sin embargo, como ambas empresas han sido históricamente las adjudicatarias de la externalización de este servicio, desde hace más de diez años, merece la pena ponerlas como ejemplo de base. Además, en el año 2023 se les prorrogó una adjudicación de tal servicio: Subsistencia en Puertos.¹²

Por último, respecto de los acuerdos marco en sentido estricto, el caso seleccionado es el *Acuerdo Marco de suministros y servicios para el sostenimiento y la entrada en servicio de los helicópteros NH90 GSPA y MSPT*.¹³ Se trata de un ejemplo claro que contiene la nota clave característica de los acuerdos marco: el elemento temporal de continuidad.

3.2.1 VCR 8X8 Dragón:¹⁴

Este ejemplo es destacable en cuanto a qué puede tratarse desde dos perspectivas: bien como *partnering* o como acuerdo marco. Aunque en esencia se analizará atendiendo a la figura de *partnering* luego se explicará brevemente la otra perspectiva.

Si atendemos a algunas de las características del *partnering* ya analizadas previamente, y analizamos el caso del VCR 8X8 veremos que este presenta los siguientes elementos:

Asociación a Largo Plazo: El contrato del VCR 8X8 no es una compra aislada, sino un acuerdo a largo plazo con fases de diseño, producción, integración y mantenimiento. Se firmó el martes 25 de agosto de 2020 con una inversión

¹² Plataforma de Contratación del Sector Público. (2023). Expediente 1795ROGA. Gobierno de España. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/b60241ae-24a1-4265-bc7c-89f13ba12804/DOC20230731141007EXP+1795ROGA.pdf?MOD=AJPERES>

¹³ Ministerio de Hacienda y Función Pública. (n.d.). Acuerdo marco de suministros y servicios para el sostenimiento y la entrada en servicio de los helicópteros NH90 GSPA y MSPT. Contratación del Estado. <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/>

¹⁴ Boletín Oficial del Estado. (2023, 20 de marzo). Anuncio de formalización de contratos de: Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material DGAM. Objeto: Acuerdo Marco para la fase de arranque de la oficina técnica de apoyo al ciclo de vida (OTACV) del VCR 8X8 Dragón. Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2023-4745

inicial de unos 2000 millones de euros¹⁵ para la fabricación inicial de 348 vehículos, con opción a ampliación. En principio la finalización del contrato era en 2025, debiendo estar entregados la mayor parte de los vehículos antes de ese año.

Riesgo Compartido: El consorcio, TESS DEFENCE, liderado por GDELS-SBS, Indra, EME, y Sapa, asume riesgos en el desarrollo, integración de sistemas y mantenimiento. La inversión en tecnologías avanzadas y la transferencia de conocimiento entre empresas es un aspecto clave de esta colaboración. Esta transmisión e intercambio, tanto de información como de tecnología también se produce entre el propio consorcio y el Ministerio de Defensa. El riesgo por supuesto también abarcaba parte de la esfera de la responsabilidad patrimonial.

Innovación y Transferencia Tecnológica: El programa fomenta la autonomía estratégica de la industria española de defensa mediante la transferencia de tecnología y la fabricación nacional, con la participación de PYMES (aproximadamente el 98% del tejido empresarial español) y centros de innovación de carácter interministerial. Por poner un ejemplo material, Indra es responsable de la parte sensórica, relativa a los sistemas de misión y comunicación del vehículo, mientras que Sapa gestiona el sistema de propulsión, es decir los motores.

Sostenimiento y Ciclo de Vida: No solo se entrega un vehículo, sino que se establece un plan de sostenimiento y actualización, asegurando que el VCR 8X8 esté operativo durante décadas. Esto incluye mantenimiento, suministro de repuestos y mejoras continuas. El ejemplo práctico es el simple hecho de que se pidieron 348 unidades a entregar en determinado periodo de tiempo. Si las

¹⁵ Libertad Digital. (2020, junio 23). El Gobierno aprueba el primer contrato del 8x8 Dragón, pese a las reticencias de Pablo Iglesias. Libertad Digital. <https://www.libertaddigital.com/espana/2020-06-23/el-gobierno-aprueba-el-primer-contrato-del-8x8-dragon-pese-a-las-reticencias-de-pablo-iglesias-1276659893/> (Última consulta: 20 de febrero de 2025).

entregas se cumplían en plazo tiempo y forma, se solicitarían más unidades bajo las mismas condiciones generales establecidas. Aquí es donde se observa esa característica compartida con el Acuerdo Marco, la cual se analizará más adelante en dicha figura.

3.2.2 UCALSA y TECNOVE¹⁶

Este ejemplo es bien sencillo de explicar, tomando en cuenta las características previamente analizadas, de dicha figura nos encontramos que este suceso presenta las siguientes notas distintivas:

En primer lugar, existe una delegación de tareas específicas: La gestión de la alimentación del personal militar, un servicio que podría ser realizado por unidades internas del mismo Ministerio, es asumido por una UTE de empresas privadas (UCALSA y TECNOVE). Estas empresas, como ya se ha mencionado previamente, se encargan de la provisión, preparación y distribución de alimentos dentro de las instalaciones militares. Esto a su vez deriva en la reducción de recursos públicos directos, ya que, en lugar de mantener una estructura propia con personal especializado en el servicio de alimentación, el Ejército externaliza esta función para concentrarse en sus tareas operativas y estratégicas, mientras que las empresas privadas se encargan de los aspectos logísticos, de producción y distribución de los alimentos. Por último, mencionar que estas actuaciones, indiscutiblemente dan lugar a una serie de beneficios que se exponen a continuación:

Beneficios de la externalización: A través de este contrato, el Ejército puede beneficiarse de la experiencia y eficiencia de empresas especializadas en el sector de la alimentación, lo que puede resultar más rentable y operativo que

¹⁶ Infodefensa. (2023, 14 de marzo). Ucalsa y Tecнове ganan contratos de alimentación para el Ejército por 223 millones de euros. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3148375/ucalsa-tecnove-ganan-contratos-alimentacion-ejercito-223-millones-euros>

gestionar el servicio de manera interna. Además, este tipo de contratos suelen ser una forma de optimizar recursos y reducir costes administrativos y operacionales dentro de las Fuerzas Armadas.

En resumen, el contrato firmado entre el Ejército y estas empresas es un ejemplo claro de externalización de servicios, ya que se cede a terceros la responsabilidad de llevar a cabo una actividad que antes podría haber sido gestionada por el propio Ejército.

3.2.3 Helicópteros NH90¹⁷

Este ejemplo, como ya se ha mencionado previamente, está extraído directamente de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Por tanto, habiendo analizado el concepto y las características de la figura del Acuerdo Marco, este ejemplo de los helicópteros se limita a ilustrar un caso real, para tener una visión más clara de tal figura.

Aquí el enfoque de este ejemplo es algo distinto, ya que no se trata de repetir las notas caracterizadoras del Acuerdo Marco a la sombra del propio documento almacenado en la plataforma de contratación. Por el contrario, partiendo de un enfoque de autor mayoritariamente subjetivo, se explicará porqué el Acuerdo Marco, como figura de CPP es la indicada a aplicar aquí, en lugar del parternariado o la externalización de servicios.

Por último, es importante incidir en el hecho de que este caso se refiere únicamente al suministro de piezas y repuestos, así como el mantenimiento de los helicópteros NH90.

- a. **Proyectos a Largo Plazo:** Los helicópteros NH90 tienen una vida útil larga y, por lo tanto, es necesario un acuerdo que cubra el suministro de repuestos, mantenimiento y otros servicios durante varios años. Un acuerdo marco facilita

¹⁷ Ministerio de Hacienda y Función Pública. (n.d.). *Acuerdo marco de suministros y servicios para el sostenimiento y la entrada en servicio de los helicópteros NH90 GSPA y MSPT*. Contratación del Estado. https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Si9CPykssy0xPLMnMz0vMAfliU1JTC3ly87KtUJJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQji5J9UhljAsz9LVLMMyxMVQ0KcnOL08ptbfWBDEcAfgvK5w!!/

esta relación a largo plazo sin la necesidad de negociar un nuevo contrato para cada servicio o compra de repuestos, ya que esta figura está pensada para casos a largo plazo. Se trata de una “base” o punto de partida para en un futuro firmar contratos subsiguientes.

- b. Provisión Continua de Bienes y Servicios: El mantenimiento y la actualización constante de los helicópteros requiere una provisión continua de productos y servicios, lo que hace que un acuerdo marco sea más eficiente. En lugar de negociar contratos individuales para cada transacción, el acuerdo marco proporciona un marco preestablecido que cubre todas las necesidades sin la necesidad de renegociar cada vez. Otra vez vuelve a hacerse mención a la función de base que cumple el Acuerdo Marco.
- c. Flexibilidad y Adaptabilidad: Los acuerdos marco permiten adaptar las condiciones del contrato según las necesidades cambiantes a lo largo del tiempo, algo crucial en el ámbito militar, donde las demandas pueden variar debido a circunstancias operativas o cambios tecnológicos.
- d. Eficiencia en los Procesos de Compra: La utilización de un acuerdo marco facilita el proceso administrativo y burocrático de adquisición, ya que no es necesario llevar a cabo un proceso de licitación para cada compra o servicio, lo que agiliza el tiempo de respuesta ante necesidades urgentes.
- e. Reducción de Costos Administrativos: Al establecer una relación continua con el proveedor, los costos administrativos se reducen, ya que el acuerdo marco establece las condiciones generales de suministro y no requiere una negociación formal para cada adquisición específica.
- f. Sostenimiento de la Operación: Los helicópteros NH90 son esenciales para las operaciones militares y de rescate, lo que requiere un acuerdo estable que garantice la disponibilidad continua de piezas de repuesto, servicios de mantenimiento y entrenamiento para los equipos. Esto asegura que los helicópteros sigan en funcionamiento sin interrupciones a lo largo de su vida útil.

En conclusión, con respecto al Acuerdo Marco, para disipar cualquier duda póngase un ejemplo algo más cotidiano. Esta figura, como en parte su nombre indica, debería visualizarse como el marco de un cuadro. Sobre ese marco (Acuerdo Marco), se puede pintar lo que se desee en el interior del lienzo en blanco (sucesivos contratos una vez firmado el AM), pero siempre respetando los límites del propio marco (las condiciones impuestas en el AM).

Por último, y en referencia a todas las figuras analizadas, si tuviéramos que definir cada figura con una frase o palabra, podrían ser las siguientes: Parternariado: codecesión. Externalización de servicios: colaboración público-privada (sería el ejemplo más “puro” a estos efectos). Acuerdo Marco: Base a largo plazo.

4. Nuevas Formas de Colaboración Público Privada en Defensa

Antes de comenzar este capítulo conviene señalar que este tema en particular es muy novedoso y aún se encuentra en vías de desarrollo en muchos aspectos. Especialmente en el país que nos ocupa: España. Aun así, esto no quiere decir que no existan nuevas formas de CPP, al contrario. La principal diferencia con las hasta ahora conocidas es la aproximación que se hace, o el enfoque que se le da.

En otras palabras, cuando se invoca esta misma frase que da título al capítulo las primeras preguntas que surgen en la mente de cualquier jurista son: ¿y cuál es su nombre? ¿Dónde está regulado? Se trata de preguntas totalmente acertadas y lógicas que, sin embargo, si se da una respuesta “negativa” se tiende a sacar la conclusión de que tal concepto no existe o es una invención del locutor que habla. Esto no puede estar más alejado de la realidad ya que precisamente la nomenclatura es la parte que resulta menos relevante a efectos de análisis jurídico, y la pieza que se deja para el final. Un ejemplo genérico aplicable a cualquier materia del Derecho, serían las practicas consuetudinarias que acaban siendo codificadas. Esas prácticas, las cuales varían de un lugar a otro (la costumbre es distinta en función de la localización en que nos encontremos), inicialmente no tenían un nombre específico, sino que eran un modo repetido de actuar dentro de determinados negocios jurídicos (por ejemplo, darse

la mano para cerrar un contrato). La nomenclatura oficial, normalmente suele aparecer cuando se decide codificar estas prácticas, e incluso a veces ni se le da un nombre concreto.

La externalización de servicios, históricamente hablando, con el caso de los forrajeadores que ya se vio en apartados previos, es otro ejemplo de cómo la técnica o el enfoque vinieron antes que la nomenclatura. En aquel entonces:

*“nadie pensaba en aquellos momentos que estos trabajos los tuvieran que hacer los soldados y no por ello se planteaban “externalizar” un servicio que tampoco estaba suficientemente organizado para el conjunto de la sociedad”.*¹⁸

En suma, la cuestión nuclear de todo lo explicado, se refiere al hecho de que es irrelevante a efectos jurídicos, el hecho de que una nueva forma de CPP en Defensa carezca de una denominación oficial. Lo que realmente es de interés es la figura que se gesta. Es este nuestro caso: las nuevas figuras que se están fraguando en el ámbito castrense traen consigo una aproximación desde el plano de enfoque, sustituyendo la tradicional aproximación a través del concepto. Así es como vamos a proceder al análisis de la perspectiva ecológica como llave de las nuevas (y futuras) formas de la colaboración público-privada en Defensa.

4.1 Del concepto al enfoque: la ecología como vehículo de la nueva CPP

En los últimos años la ecología, la sostenibilidad y la concienciación por el impacto del cambio climático ha ido ganando cada vez más relevancia en nuestra sociedad. Ha ido introduciéndose en todos los sectores, empezando por lo civil pasando por las instituciones y terminando en el ámbito castrense. También por supuesto ha copado el sector jurídico, todo hay que decirlo.

La inclusión de estas cuestiones en la agenda de los uniformados no ha pasado inadvertida para nadie y podría decirse que ha provocado una revolución “a cámara lenta” en la totalidad del mundo militar y que no ha dejado área sin transformar. De hecho, a día de hoy, esa “revolución

¹⁸ Laguna Sanquirico, F., & Díaz Moreno, A. (2005). Externalización de la Defensa Nacional. *Revista Ejército*, (289), 33 pp. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4578488>

verde” no ha hecho más que empezar y sigue en proceso, abriendo un camino completamente nuevo en este sector. Incluso, como punto de vista personal, sería posible afirmar que la denominada “transición verde” podría dejar obsoleto nuestro sistema de contratación pública actual.

4.1.1. Los criterios de sostenibilidad: Manual para la Contratación Pública Ecológica con ejemplos de su posible aplicación en Defensa

Para poder entender adecuadamente por qué se repite constantemente que la ecología es la puerta a las nuevas formas de CPP en Defensa y que probablemente deje obsoleto nuestro sistema de contratación pública actual, es necesario recurrir al Manual de la Contratación Pública Ecológica. Este manual ha sido elaborado por un grupo de trabajo de expertos de la Universidad de Alcalá de Henares en el marco de los congresos anuales de Compra Pública Verde.¹⁹

El Manual para la Contratación Pública Ecológica (CPE) de la Administración General del Estado (AGE) es una herramienta que establece las directrices para la integración de criterios ambientales en los contratos públicos. Su base jurídica se sustenta tanto en normativa europea, como en normativa española. Adicionalmente, enfoca la perspectiva medioambiental y la ecología como un elemento clave en la evolución de la contratación pública. En definitiva, se trata la cuestión “verde” como un instrumento esencial para alcanzar los objetivos de sostenibilidad. Esto incluso podría guardar alguna que otra relación con los ODS, pero no es relevante entrar en dicho debate.

El planteamiento de la Contratación Pública Ecológica (CPE) responde al principio de que la contratación pública no solo debe ser eficiente en términos económicos, sino también responsable en términos ambientales. Es decir, reduce la importancia del criterio mercantilista

¹⁹ Observatorio de Contratación Pública. (2023). Publicación del manual para la contratación pública ecológica de la Administración General. Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/noticias/publicacion-del-manual-para-la-contratacion-publica-ecologica-de-la-administracion-general>

o economicista en favor de los criterios de la sostenibilidad y el respeto por el medio ambiente. Una visión más amplia y con vistas a un futuro necesariamente más lejano que sustituye a la concepción mercantilista la cual podríamos denominar “cortoplacista”. Subsidiariamente, esto tiene una serie de implicaciones tanto directas como indirectas en el ámbito social que necesariamente derivan de la aplicación de la ecología. En este contexto, el manual tiene como finalidad garantizar que las adquisiciones del sector público cumplan con requisitos ecológicos, promoviendo una transición hacia un modelo más sostenible. Otra arista más de la gran “revolución verde” en el sector público.

A) Marco Jurídico de la Contratación Pública Ecológica

En primer lugar, para entender el manual y el concepto en sí de lo que significa la contratación pública ecológica, es necesario hacer una breve mención al marco jurídico en el cual se inserta este término. Dicho marco se concreta en dos niveles en cuanto a lo que legislación se refiere: normativa europea y normativa española. Al menos a efectos de este estudio, la cuestión sobre el principio de jerarquía entre ambas normativas es irrelevante ya que tanto una como otra se aplican y son la base del manual. Es decir, aquí no se va a entrar a discutir qué normativa es de aplicación prioritaria sobre la otra. Sencillamente se expondrán ambas en el contexto de que son la base jurídica del manual.

- Normativa Europea

La regulación de la contratación pública ecológica en España proviene de directrices establecidas en el ámbito europeo:

- Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública: Introduce la posibilidad de incluir criterios ambientales en los procesos de contratación. Un espejo europeo de los criterios por los cuales se rige la contratación pública
- Reglamento (UE) 2021/241: Establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que condiciona la asignación de fondos europeos al cumplimiento de objetivos ecológicos. En España se materializa a través del denominado PERTE, la adaptación española del citado mecanismo europeo.

Es frecuente encontrarlo aplicado al sector automovilístico. Las empresas pueden acogerse a él de forma facultativa siempre que cumplan con los requisitos de sostenibilidad correspondiente.

- Pacto Verde Europeo (2019): Fomenta la reducción de emisiones y la economía circular en la contratación pública. Es el embrión “verde” a nivel europeo.

-Normativa Nacional

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP)

Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética: probablemente es parte de esa normativa que podría denominarse transversal y que forma parte de esas aristas embrionarias de toda la “cuestión verde”.

Real Decreto 817/2009: Regula aspectos técnicos de los contratos públicos, incluyendo la posible exigencia de certificaciones ambientales.

B) Objetivos Jurídicos del Manual

El Manual para la CPE tiene tres objetivos jurídicos fundamentales:

1. Garantizar el cumplimiento de la normativa: Se asegura de que los criterios ecológicos en la contratación pública sean conformes a la legislación vigente, tanto española como europea evitando impugnaciones o restricciones indebidas.
2. Facilitar la aplicación de la contratación ecológica: Proporciona directrices claras para que las administraciones públicas puedan incluir criterios ambientales o de sostenibilidad en sus contratos y en los modelos tipo de los pliegos.
3. Fomentar la transparencia y la seguridad jurídica: Estandariza los criterios ecológicos aplicables en la contratación pública para evitar arbitrariedades en los procesos de licitación.

C) Aplicación del Manual en la Contratación Pública

El manual define los procedimientos administrativos que deben seguirse para incorporar criterios ecológicos en los contratos públicos, asegurando que se respeten principios fundamentales como:

1. En primer lugar, la vinculación al objeto del contrato (artículo 126.2 de la LCSP):

El principio de vinculación al objeto del contrato establece que cualquier criterio ambiental que se incluya en un contrato público debe estar directamente relacionado con el objeto del contrato en sí mismo. Es decir, no pueden exigirse criterios ambientales que no guarden conexión con la finalidad del contrato. En otras palabras, la inclusión de cualquier criterio de sostenibilidad o ecológico debe estar suficientemente justificado, a la vez que siga el principio de proporcionalidad, el cual se analiza más adelante.

Si consideramos su aplicación en Defensa, podemos poner el siguiente supuesto: Si el Ministerio de Defensa licita un contrato para la compra de vehículos militares blindados, solo podrán incluirse requisitos ambientales que tengan un impacto directo en el funcionamiento del vehículo, como por ejemplo una menor emisión de CO₂, materiales reciclados en su construcción, o eficiencia en el consumo de combustible. En clave de prohibición, por otro lado, no se podría exigir, por ejemplo, que el proveedor de estos vehículos utilice materiales reciclados en su cadena de suministro si esto afecta directamente al rendimiento del blindado y a la durabilidad de su coraza.

Ahora pongamos un supuesto de hecho real y el hipotético resultado de su aplicación: En la licitación del VCR 8x8 Dragón, el Ministerio de Defensa podría exigir que los motores de los vehículos incorporen tecnologías de eficiencia energética, pero no podría exigir que la empresa fabricante adopte criterios de economía circular en otros ámbitos no relacionados con el vehículo.

2. Principio de Proporcionalidad (artículo 145 de la LCSP): Este principio establece que los requisitos ambientales impuestos en un contrato deben ser proporcionados y no pueden restringir injustificadamente la libre concurrencia de empresas. En

relación con el punto previo, se trata de subrayar la importancia de que la inclusión de requisitos medioambientales razonables y adecuados a las circunstancias de cada caso o expediente.

La correspondiente aplicación en Defensa podría quedar de la siguiente forma: En la contratación de material militar, la exigencia de criterios ecológicos debe equilibrarse con la necesidad de contar con proveedores especializados que puedan garantizar la operatividad y seguridad de los productos adquiridos. Por ejemplo, no sería proporcional exigir que un sistema de misiles cumpla con estrictos estándares de reducción de emisiones de carbono, ya que su función es puramente militar y prioriza la eficacia operativa. No obstante, sí sería proporcional requerir que las infraestructuras militares utilicen energías renovables o que los vehículos de transporte no tácticos sean eléctricos.

A continuación, un ejemplo real: Si el Ministerio de Defensa contrata el suministro de uniformes para el Ejército, es proporcional exigir que los tejidos sean de bajo impacto ambiental (materiales reciclados o biodegradables), pero no sería proporcional imponer requisitos que dificulten la participación de proveedores cualificados.

3. Principio de No Discriminación y Libre Concurrencia (artículo 11 del TFUE y Directivas de Contratación Pública de 2014): La normativa europea en materia de contratación pública prohíbe cualquier discriminación injustificada que limite la participación de empresas en las licitaciones. Este principio de no discriminación, (o de igualdad, en clave positiva) es transversal a todas las disciplinas del Derecho y se considera como un PGD. Si lo aplicáramos en Defensa daría lugar al siguiente caso: No se puede exigir que solo empresas españolas puedan participar en licitaciones de defensa con criterios ecológicos, ya que esto contravendría la normativa europea de libre competencia. Sin embargo, se puede exigir que los proveedores cumplan con estándares ambientales específicos, siempre que estos requisitos sean claros y accesibles para todos los operadores económicos europeos.

Poniendo ahora un ejemplo práctico: En un contrato para el mantenimiento de aeronaves militares, no se puede establecer que solo pueden participar empresas con sede en España. Sin embargo, sí se podría exigir que los lubricantes y combustibles utilizados cumplan con normativas ambientales europeas.

4. Principio de Transparencia y Publicidad (Artículo 63 de la LCSP): Este principio exige que todos los criterios ambientales incluidos en un contrato público sean claros, objetivos y accesibles, garantizando que cualquier empresa interesada pueda conocerlos y cumplirlos. Su correspondiente aplicación en Defensa podría ser:

Las licitaciones en defensa pueden tener restricciones de publicidad por razones de seguridad nacional, pero cuando se introducen criterios ambientales, estos deben ser claramente definidos en los pliegos de condiciones. El Ministerio de Defensa debe especificar cómo se van a evaluar los criterios ecológicos, para evitar subjetividad en la adjudicación de contratos.

Recurriendo ahora a un ejemplo práctico: Si se licita un contrato para la construcción de una base militar sostenible, el pliego debe indicar qué porcentaje de la energía debe provenir de fuentes renovables, cómo se medirán las emisiones de CO₂ y qué certificaciones ambientales se aceptarán.

4.2.2 El Ministerio de Defensa: Sostenibilidad y Contratación Socialmente Responsable

Sostenibilidad y contratación responsable son dos conceptos estrechamente ligados entre sí. Como ya se adelantaba en el apartado referente a la contratación pública ecológica, el impacto social, o los criterios sociales son una consecuencia subsidiaria de la aplicación de los criterios de sostenibilidad ambiental. Es por eso que aquí vamos a analizar las implicaciones que tiene la aplicación del criterio social en la contratación pública.

La Instrucción 20/2022, de 31 de marzo, del Ministerio de Defensa de España, establece una política de contratación socialmente responsable que integra criterios sociales, medioambientales e innovadores en los procesos de adquisición del departamento. Este enfoque

busca alinear la contratación pública con los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas de responsabilidad social corporativa.

A. Marco Normativo y Objetivos

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público introdujo la obligación de considerar aspectos sociales en todas las licitaciones públicas. Estos aspectos sociales han ido siendo desarrolladas mediante legislación adicional, en ámbitos inferiores. Aunque pueda resultar repetitivo, un buen ejemplo sería esta misma instrucción 20/2022.

El Plan para el Impulso de la Contratación Pública Socialmente Responsable (2019) refuerza el uso de criterios sociales en la contratación pública.

B. Incorporación de Criterios Sociales

Reserva de Contratos: Se reserva entre el 8% y el 10% de los contratos para centros especiales de empleo y empresas de inserción, reflejándose en el plan anual de contratación.

Cláusulas Sociales: Se incluyen criterios en favor de personas con discapacidad y otros colectivos desfavorecidos, promoviendo la igualdad salarial y la aplicación de principios de responsabilidad social empresarial.

Código Ético: Establece un código ético que los proveedores y contratistas deben adherir, fomentando prácticas éticas y transparentes en la contratación.

C. Consideraciones Medioambientales:

Compra Pública Verde: Se priorizan adquisiciones que cumplan con normativas medioambientales internacionales, incorporando criterios ecológicos en la valoración de ofertas y condiciones de ejecución.

D. Fomento de la Innovación y la Contratación Estratégica

La Instrucción promueve la contratación de soluciones tecnológicas avanzadas, con el fin de mejorar la capacidad operativa y eficiencia de las Fuerzas Armadas. Además, se fomenta la

formación y cualificación del personal en nuevos sistemas, garantizando que el personal encargado de la ejecución de los contratos esté adecuadamente preparado.

Se evaluará el impacto social y ambiental de los contratos adjudicados, con el fin de asegurar que cada contratación cumpla con los objetivos de sostenibilidad y responsabilidad social.

E. Mecanismos de Supervisión y Control

Para asegurar el cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales, se establecen los siguientes mecanismos:

Informes anuales sobre la aplicación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos adjudicados.

Comités de seguimiento para evaluar el impacto de la contratación responsable.

Posibilidad de sanciones y restricciones a las empresas que no cumplan con los requisitos establecidos en los pliegos de contratación.

Asimismo, se exige a los contratistas que presenten certificados medioambientales en los materiales y procesos utilizados en la ejecución de los contratos. Además, se integran criterios de reciclabilidad y minimización de residuos en los pliegos de contratación

Con esta estructura, se pretende asegurar una contratación pública más transparente, inclusiva y sostenible en el ámbito de la defensa, alineada con los principios de responsabilidad social, eficiencia y respeto a los derechos humanos y ambientales.

La implementación de la Instrucción 20/2022 es otro indicador más, que, junto con el Manual de Contratación Pública Ecológica, refuerza el compromiso del Ministerio de Defensa con una contratación pública sostenible y socialmente responsable. Este enfoque no solo cumple con las normativas vigentes, sino que también contribuye al desarrollo social y ambiental, promoviendo prácticas éticas y transparentes en la gestión pública.

En suma, tanto el manual por un lado como esta instrucción por otro, se presentan como las dos aristas principales del binomio ecología-sociedad, siendo ambas, instrumentos clave en el contexto en el cual nos encontramos. Son la base definitiva de las nuevas formas de colaboración público-privada en Defensa, estrechamente interconectadas e interrelacionadas

entre sí. La ecología es el resultado necesario de la sociedad y viceversa. El objetivo final no es otro que lograr una contratación pública más sostenible y humana. Este tema difícilmente hubiera podido ser objeto de estudio si no se hubiera dispuesto de esta base.

4.2. Ecología y Defensa: ¿Un futuro común?

La sostenibilidad y la defensa en España no solo pueden coexistir, sino que deben converger para afrontar los retos tanto actuales como futuros que este siglo plantea. La integración de criterios ecológicos en las políticas de defensa es una realidad ineludible, la cual se está materializando no solo a través de la aplicación de los criterios de sostenibilidad (los cuales cada vez ganan un mayor peso a la hora de adjudicar contratos), a las políticas públicas de Defensa sino también a través de la aparición de lo que podríamos denominar “nuevas formas de colaboración público-privadas “ecológicas”. Un ejemplo de este fenómeno es el partenariado verde, el cual analizaremos someramente en apartados próximos.

No obstante, a pesar de los beneficios que otorga la convivencia del eje ecología-defensa, no puede obviarse el hecho de que existen una serie de dificultades tanto técnicas como jurídicas para la implementación de esta nueva perspectiva. El compromiso del Ministerio de Defensa con la transición ecológica es cada vez más firme. La defensa sostenible no solo contribuye a la protección del medio ambiente, sino que también fortalece la autonomía estratégica de España al reducir la dependencia de recursos fósiles y mejorar la eficiencia operativa de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, el binomio ecología-defensa no solo es posible, sino que es imprescindible para garantizar la seguridad nacional en un mundo donde el cambio climático ya es un factor destabilizador clave.

Es por todo esto que a continuación analizaremos la figura que probablemente sea el embrión de toda esta transición: Aquello que podríamos denominar el *Partnering Verde*.

4.3.1 ¿Parternariado Verde?

Hemos analizado el *partnering* tal y como lo conocemos, sin embargo, en el marco de la transición verde y ecológica en el sector de Defensa, se están fraguando nuevas figuras, que muy pronto pondrán nombre a estas nuevas formas de CPP que aquí analizamos, y que actualmente carecen de nomenclatura. Como ya se ha señalado, el posible embrión de todas ellas, es lo que hoy en día se está empezando a conocer como *Partnering Verde*²⁰.

Es importante señalar que, aunque no se encuentra expresamente definido en la normativa española, el Ministerio de Defensa ha mostrado su compromiso con la compra verde, aprobando el 18 de julio de 2023 una política de contratación ambiental en el ámbito de la defensa. Esto es un claro indicativo del camino que el sector ha tomado con respecto a la integración de la ecología en el binomio de la colaboración público-privada.²¹

Veamos en que consiste el denominado parternariado verde y que lo hace tan novedoso como para caracterizarlo como una posible nueva forma de CPP en Defensa.

El *partnering* verde es una modalidad de colaboración público-privada aplicada inicialmente en el ámbito civil. No obstante, está se está empezando a utilizar en el sector de Defensa. Esta figura, está orientada a la integración de criterios de sostenibilidad y eficiencia energética en los contratos y asociaciones entre el sector público y las empresas privadas. Su objetivo es garantizar que los proyectos de defensa cumplan con estándares ambientales sin comprometer la operatividad ni la seguridad de los proyectos mismos, y del entorno conexo. Busca un equilibrio adecuado entre la sostenibilidad y la calidad. Algo realmente complicado.

²⁰ AL-INVEST Verde. (s.f.). Proyectos de partenariado. AL-INVEST Verde. https://alinvest-verde.eu/es_es/proyectos-de-partenariado/

²¹ Observatorio de Contratación Pública. (2023). Compra verde en el sector defensa. Observatorio de Contratación Pública. https://www.obcp.es/sites/default/files/2023-07/Compra_verde_en_sector_defensa.pdf

La característica más novedosa de este *partnering* verde, es la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental como nuevo eje central de la figura. En otras palabras, si en el *partnering* tradicional, que denominaremos “ordinario” (únicamente a efectos de diferenciarlo) priorizaba la eficiencia y la eficacia técnica, combinado con un menor coste, su homólogo “verde” releva estas pautas a un segundo plano, restándoles importancia, en favor de la ecología y medioambiente. Veamos algunas características adicionales que presenta este modelo.

Incorporación de Criterios Ambientales: introduce obligaciones específicas sobre el uso de tecnologías limpias, eficiencia energética, reducción de emisiones y sostenibilidad en el ciclo de vida de los productos y servicios. Estos criterios, basados en aquello que establece el ya estudiado Manual de Contratación Pública Ecológica.

Regulación Específica: Puede estar sujeto a normativa ambiental específica tanto nacional como internacional (por ejemplo, regulaciones de la UE sobre compras verdes).

Instrumentos Financieros y de Incentivos: Puede beneficiarse de fondos de transición ecológica o financiación verde, con ventajas fiscales o acceso a subvenciones.

Impacto en la Ejecución Contractual: Se introducen cláusulas de cumplimiento ambiental que pueden generar penalizaciones o incentivos en función del desempeño ecológico.

Certificaciones y Evaluación de Impacto: Exige estándares como ISO 14001 (Gestión Ambiental) o auditorías de huella de carbono.

Las diferencias jurídicas fundamentales entre el *partnering verde* y el ordinario radican en la incorporación de criterios ambientales y sostenibilidad en el primero, mientras que el segundo se enfoca más en aspectos de eficiencia y responsabilidad social. Estas distinciones, necesariamente influyen enormemente en aspectos tales como la selección de socios, la preparación de los contratos o la ejecución de los mismos.

En resumen, el *partnering Verde*, considerando su futura y generalizada aplicación a los contratos del sector castrense, es una evolución del modelo tradicional de CPP en Defensa que introduce obligaciones jurídicas relacionadas con la sostenibilidad, con impacto en la planificación contractual, la financiación y la ejecución del proyecto.

5. Retos y reformas a futuro de la contratación pública en defensa

Quizá este sea el apartado más abierto de todo el estudio, ya que se trata de un tema que trata tanto el presente como el futuro (al margen de las consideraciones filosóficas que implica cada término). De hecho, esta parte se ha ido modificando constantemente hasta llegar a los momentos previos de cierre y finalización del trabajo. Adicionalmente, esta parte podría considerarse como la parte más subjetiva de todo el trabajo, ya que las cuestiones que aquí se plantean, en el fondo son una interpretación del autor a la luz de los sucesos que se desarrollan en la actualidad. En definitiva, aquí es donde se observa más claramente el enfoque o aporte personal de autor.

Los puntos a analizar serán, la intervención de la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) en las distintas empresas armamentísticas, en el contexto de la concentración empresarial en dicho sector. Seguidamente, se tratará de plantear posibles propuestas de solución y mejora en este campo, basadas en propuestas recientes que han planteado los propios mandos militares. Estas propuestas han sido realizadas mayoritariamente por la Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa, a cargo de Germán Martín Casares. Del subdirector, sí es relevante destacar que fue ponente en el IV Congreso de Compra Pública Verde celebrado en la Universidad de Alcalá de Henares. Además, como se verá en el siguiente y último apartado del trabajo, es el único que ha reclamado una profunda modernización del actual sistema de contratación pública en Defensa.

Una aclaración al respecto que se considera necesario hacer, es que al igual que los capítulos y apartados anteriores, el análisis se hace desde una perspectiva estrictamente jurídica, que excluye de forma absoluta el punto de vista social y político. Por ello, aunque no es necesario hacer ninguna puntualización más al respecto, si es importante destacar que aquí solo se tratará a la SEPI y a las demás empresas privadas arriba mencionadas como entes “autónomos” sin personificar su propiedad o dirección.

5.1 La SEPI en Defensa: ¿Protección de intereses estratégicos o desnaturalización de la CPP?

Si atendemos a la presencia actual de la SEPI en las distintas empresas vinculadas directa o indirectamente a la industria armamentística veremos la situación actual:

- Indra Sistemas: SEPI posee aproximadamente el 28% de las acciones de Indra.
- Navantia: Es una empresa pública dedicada a la construcción naval militar y civil. La SEPI posee el 100% de las participaciones.
- Inmize Sistemas S.L.: la SEPI tiene una participación del 10% en esta empresa conjunta dedicada al desarrollo de armas guiadas.
- Alestis Aerospace: la SEPI posee el 24,05% de las acciones de Alestis, proveedor de aeroestructuras para fabricantes como Airbus y Boeing.
- Airbus Group NV: la SEPI posee 4,12% de las participaciones.
- Hispasat: Forma parte del conglomerado empresarial dedicado a la industria aeroespacial. La SEPI posee el 7,41% de las participaciones.
- Hisdesat: 100%. También forma parte del conglomerado de empresas dedicadas a asuntos aeroespaciales. Hisdesat e Hispasat nacieron del mismo lugar y son tan próximas entre sí que se tiende a no hacer distinción entre una y otra.

Además de en estas empresas la SEPI participa en otras muchas de forma indirecta (más de 100), de las cuales otro tanto, están vinculadas al negocio del armamento. Esto es lo relativo al sector público.

En lo que respecta al sector privado podemos destacar empresas como Indra, Escribano, SAPA, Airbus, Tecnobit, el Grupo Oesia, el Grupo Amper, DURO FELGUERA, o Hyperión entre otros. El hecho de que aquí se haya repetido el nombre de algunas empresas mencionadas en el apartado del sector público, tiene su razón de ser, y se explicará a continuación.

Si nos ceñimos estrictamente al concepto de colaboración público-privada, ya definido previamente, y tomamos sus dos elementos fundamentales que son la Administración Pública, y la empresa privada, se ve claramente que en cuanto desaparece uno de los dos deja de existir la CPP como tal. Al igual que si simplemente una de las dos partes detenta un mayor peso con

respecto a la otra, la figura se desnaturaliza (se vacía de contenido, perdiendo progresivamente su razón de ser), aunque no llegue a extinguirse como tal.

Habiendo contextualizado el supuesto, empecemos con la SEPI.

Si la SEPI gana demasiado peso dentro del plano de la CPP, daría lugar a los siguientes efectos:

Falta de competencia y monopolización: La participación activa de la SEPI en las principales empresas de defensa puede generar una situación en la que el Estado, a través de sus participaciones, controla una gran parte del mercado de defensa. Esto limita la competencia de otras empresas privadas, lo que es uno de los principios básicos de la CPP. La competencia no solo fomenta la mejora en calidad y precios, sino que también estimula la innovación, algo fundamental para un sector como el de la defensa. Al haber una concentración del poder en manos del Estado a través de empresas públicas como Navantia y Indra, se corre el riesgo de que se favorezca la contratación con estas empresas en lugar de buscar una diversidad de proveedores.

Desviación de objetivos de la CPP: La colaboración público-privada tiene como objetivo lograr una relación en la que ambas partes (el sector público y el privado) colaboren para alcanzar objetivos comunes de manera eficiente y con beneficio mutuo. Sin embargo, cuando las empresas clave en el sector de defensa están fuertemente controladas por la SEPI, el sector privado pierde su capacidad de actuar de manera autónoma y competitiva. Esto podría llevar a una situación en la que el sector público se alinee más con sus intereses estratégicos, favoreciendo a empresas públicas o semipúblicas, lo que podría afectar la pluralidad y transparencia de la CPP.²²

²² Artículo 14. (2025, febrero 12). Indra y Escribano incorporan como asesores a tres antiguos altos cargos del Ministerio de Defensa. Artículo 14. <https://www.articulo14.es/economia/indra-y-escribano-incorporan-como-asesores-a-tres-antiguos-altos-cargos-del-ministerio-de-defensa-20250212.htm> | (Última consulta: 19 de marzo de 2025).

Desigualdad de condiciones²³ en los contratos públicos: Al tener una participación dominante en las empresas del sector defensa, la SEPI podría generar un conflicto de interés, ya que el Estado, en su rol de comprador y dueño de empresas como Navantia o Hispano Suiza, podría priorizar a estas empresas sobre otras, incluso si otras compañías ofrecen mejores condiciones en términos de precio o tecnología. Esta situación afecta directamente la equidad que debe existir en la CPP, donde las empresas privadas deben tener las mismas oportunidades para competir en igualdad de condiciones.

Desincentivo a la innovación: La concentración de poder en empresas públicas que tienen contratos preferenciales con el sector público puede desincentivar la innovación. Las empresas privadas que podrían estar interesadas en desarrollar nuevas tecnologías o sistemas de defensa pueden verse excluidas del proceso, ya que las empresas públicas ya dominan el mercado. La falta de competencia puede reducir el impulso para mejorar la tecnología y los procesos dentro del sector de defensa.

Dependencia de fondos públicos: Cuando las empresas de defensa controladas por la SEPI son las principales beneficiarias de los contratos de defensa, esto genera una dependencia excesiva de los fondos públicos. La CPP debería promover la autonomía de las empresas privadas, pero cuando las principales empresas del sector están bajo control público, esto puede dar lugar a un uso no eficiente de los recursos públicos, ya que no hay suficiente presión del mercado para mantener los costos bajos o la calidad alta.

Una vez analizada y explicada la parte pública, vayamos ahora con la empresa privada y su fenómeno más preocupante: la tendencia a una excesiva concentración en el sector.

La concentración de las empresas del sector armamentístico en España, puede entenderse como un factor que potencialmente desnaturaliza la colaboración público-privada en el ámbito de la defensa, ya que altera la competencia en el mercado y podría generar una falta de pluralidad en

²³ The Objective. (2024, noviembre 25). Duro Felguera entra en precurso al no poder hacer frente a su deuda. *The Objective*. <https://theobjective.com/economia/2024-11-25/duro-felguera-liquidez-precurso/>

las contrataciones públicas²⁴. Cuando unas pocas empresas dominan el mercado, como es el caso en ciertos segmentos del sector armamentístico, la CPP pierde parte de su esencia, que es la de fomentar la competencia, la transparencia y la eficiencia a través de una amplia diversidad de actores del sector privado.

Este fenómeno puede dar lugar a varios problemas, entre ellos:

- a. Monopolización de contratos: Las empresas dominantes en el sector armamentístico pueden tener mayor facilidad para acceder a contratos públicos, lo que reduce la oportunidad para otras empresas más pequeñas o emergentes de competir.
- b. Desajuste de intereses: Las grandes empresas concentradas en la defensa pueden influir demasiado en las políticas públicas, alineando sus intereses con los del gobierno a través de acuerdos preferenciales, lo cual podría llevar a una desnaturalización de la verdadera intención de la CPP.
- c. Riesgo de falta de innovación: Si las grandes empresas controlan la mayoría de los contratos, puede existir un menor incentivo para la innovación, ya que las empresas consolidadas podrían centrarse en mantener su posición dominante en lugar de invertir en nuevos desarrollos o tecnologías.
- d. Aumento de los costes: La falta de competencia también puede resultar en precios más altos para los contratos de defensa, ya que las empresas líderes en el mercado no enfrentarían la presión de competir con otras más pequeñas.

En resumen, la concentración del sector armamentístico puede transformar lo que debería ser una colaboración público-privada dinámica y orientada al bien común en un proceso donde prevalecen los intereses de unas pocas grandes empresas, lo que afecta negativamente la diversidad, la competencia y la eficacia de la contratación pública en defensa.

²⁴ Infodefensa. (s.f.). El 80% del sector de la defensa española está en manos de cinco empresas. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4429785/80-sector-defensa-espanol-esta-manos-cinco-empresas>

Por último, para cerrar este epígrafe, veamos ahora, algunos ejemplos “actuales” de este fenómeno de concentración en nuestro país:

1. La fusión de EADS (ahora Airbus) y CASA (Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima): En 2000, EADS (*European Aeronautic Defence and Space Company*) adquirió CASA, uno de los principales fabricantes de aeronaves en España, lo que llevó a una concentración de poder en el sector aeronáutico y armamentístico español.

La fusión entre EADS y CASA creó una empresa más grande, con mayor influencia en los contratos de defensa del gobierno español. Esta consolidación de actores puede limitar la competencia en el mercado, reduciendo la pluralidad de empresas que pueden participar en las licitaciones públicas, lo que puede afectar la eficacia y la transparencia en la contratación pública.

2. General Dynamics-Santa Bárbara Sistemas (GDELS-SBS): General Dynamics adquirió Santa Bárbara Sistemas en 2001, uniendo fuerzas con una de las principales compañías del sector de defensa en España. Santa Bárbara Sistemas es conocida por su producción de vehículos blindados, como el Pizarro, utilizado por el Ejército de Tierra español.

La concentración de empresas en esta área, junto con la presencia de GDELS-SBS, puede reducir la competencia entre empresas nacionales y extranjeras, afectando la dinámica de la CPP. Aunque General Dynamics aporta capacidad y recursos, la concentración de empresas en manos de grandes conglomerados puede perjudicar a empresas más pequeñas e innovadoras.

3. Indra y la concentración en tecnología de defensa: Juega un papel central en el sector de defensa, proporcionando sistemas de control, radares, simuladores y otros servicios tecnológicos. Indra ha absorbido a varias empresas del sector, como Azimut y Tecnom, consolidando su posición en el mercado, y se ha vinculado a otras como EME.²⁵

²⁵ El Cierre Digital. (2025, febrero 12). El emporio de Escribano: el sector defensa llega a la presidencia de Indra. El Cierre Digital. <https://elcierredigital.com/investigacion/emporio-escribano-sector-defensa-llega-presidencia-indra> (Última consulta: 17 de marzo de 2025).

Esto, puede generar una falta de diversidad en los actores privados que participan en la CPP, ya que las grandes empresas como Indra dominan el mercado de sistemas de defensa. Esto puede limitar las oportunidades para empresas más pequeñas y emergentes en el sector, afectando la competitividad de las licitaciones.

5.2 Propuestas de mejora general

Frente a la situación actual, la cual parece mostrar una extraña mezcla complementaria entre la esperanza y el temor al futuro, surge una pregunta natural y evidente: ¿Qué se puede hacer?

La intención de este último apartado, además dar unas breves pautas acerca de cómo se puede resolver esta pregunta, en línea con lo expresado por el subdirector General de Contratación del Ministerio de Defensa, el General de Brigada Germán Martín Casares, no es otro que hacer una sencilla “exhortación jurídica” tanto a juristas castrenses como al legislador en general, para que impulsen una profunda reforma de la actual ley de contratación de defensa.

En palabras del propio Casares durante la primera jornada del Congreso Jurídico de Contratación de Defensa, organizado por GDELS-SBS:

*“La actual está obsoleta”. Necesitamos una ley más moderna y actual que regule, no solo la contratación sino también la fase de ejecución de los contratos”.*²⁶

Por tanto, y al hilo de lo expresado podemos sacar, las siguientes propuestas de mejora en cuanto a Contratación Pública en Defensa se refiere:

- I. Agilización de procedimientos y reducción de burocracia: Simplificar los procesos licitatorios y minimizar la carga administrativa para acelerar la adquisición de tecnología y servicios de defensa.

²⁶ Ministerio de Defensa. (2024). Defensa abre la puerta a una nueva ley de contratación: el sector dice que la actual está obsoleta. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4534197/defensa-abre-puerta-nueva-ley-contratacion-sector-actual-esta-obsoleta>

- II. Integración de las tres fases del proceso de contratación: Desarrollar una normativa que abarque de manera integral la preparación, adjudicación y ejecución de los contratos, eliminando la fragmentación actual y mejorando la eficiencia.
- III. Promoción de procedimientos abiertos simplificados: Fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas (pymes) en el sector de defensa mediante la implementación de procesos de licitación más accesibles y menos complejos.
- IV. Facilitación de la colaboración en contratos internacionales: Establecer mecanismos legales que permitan una mayor cooperación en proyectos de defensa a nivel europeo, aprovechando economías de escala y fortaleciendo la industria de defensa común.
- V. Incorporación de diversas fuentes de financiación en los contratos: Permitir que los presupuestos de licitación incluyan fondos de diferentes administraciones públicas o incluso de países aliados, aumentando la flexibilidad financiera y la capacidad de inversión en proyectos conjuntos.
- VI. Revisión y ajuste de precios en contratos plurianuales: Implementar mecanismos que permitan la revisión periódica de precios en contratos de larga duración, adaptándose a las fluctuaciones del mercado y garantizando la viabilidad económica de los proyectos.
- VII. Establecimiento de un presupuesto estable y previsible: Garantizar una planificación financiera sólida que soporte compromisos a largo plazo, proporcionando seguridad tanto a la Administración como a los contratistas.

Todos y cada uno de los apartados, son genéricos y sin entrar al detalle por un único motivo. Nadie más aparte del General de Brigada, Germán Martín Casares, ha alzado la voz sobre la urgente necesidad de reformar la legislación aplicable a la contratación en Defensa y Seguridad. Si se busca acerca de este en particular, al a fecha de cierre de este trabajo, la única fuente que saldrá es esta misma. La noticia, publicada en Infodefensa, a la que se ha hecho referencia previamente, sobre la necesidad de reformular la Ley 24/2011 de Contratos de Defensa y Seguridad.

6. Conclusiones

Para cerrar definitivamente este trabajo, a continuación, expondremos la conclusión final que engloba todo lo analizado hasta el momento. La propia conclusión hará alusiones a los cinco

apartados del estudio. El objetivo no es otro que sintetizar las ideas fundamentales de cada apartado interrelacionándolas entre sí. En otras palabras, tales ideas no son “compartimentos estancos” ni tampoco se excluyen entre sí.

Por tanto, y, en conclusión, puede afirmarse que la Colaboración Público Privada en Defensa, es un concepto que, aun siendo eminentemente jurídico, posee un marcado carácter histórico y se ha venido aplicando a lo largo de la historia de la humanidad de diferentes formas, pero siempre manteniendo la misma base. Ha sido solo a partir del Siglo XX, cuando formalmente se ha empezado a fraguar como figura jurídica, siendo codificadas sus diferentes expresiones a finales del mismo, y a lo largo de la primera década del presente Siglo XXI.

En nuestro país, históricamente la CPP en Defensa siempre fue complicada a la par que débil, especialmente en el siglo pasado debido a las circunstancias políticas y sociales acaecidas. No obstante, y aun teniendo todo esto en cuenta, a día de hoy la situación ha cambiado radicalmente pudiendo destacar algunas de ellas como el Partnering, la externalización de servicios o el Acuerdo Marco. Respectivamente caracterizadas por buscar la innovación tecnológica a través de un proceso de codecisión, fomentar en si la CPP reduciendo costes sin disminuir la calidad del servicio, y crear las condiciones jurídicas favorables necesarias para la prestación de determinados servicios a largo plazo.

Todas estas figuras actuales en uso, si bien responden adecuadamente a su propósito y razón de ser, se enfrentan a un mundo cambiante afectado por numerosos fenómenos tanto naturales como sociales. Ejemplos de esto son la preocupación por el cambio climático y la preocupación por la creciente desigualdad social que se vive a nivel mundial. Es por ello que frente a estas cuestiones tales figuras quedan obsoletas, al no poder dar una respuesta adecuada. Dado que hay que abordar la cuestión, es aquí donde se empiezan a explorar nuevas vías que manteniendo la base original de la colaboración público privada puedan enfrentar estos problemas. Es aquí donde entran las dos aristas del futuro de la CPP: la ecología y la cuestión social. Son punta de lanza hacia un futuro donde, sin desnaturalizar la colaboración entre el Estado y la empresa privada en el sector armamentístico, se logre contratar priorizando la conservación del medioambiente y el entorno social en el que nos encontramos. Una contratación más sostenible y humana.

Siendo esto así, como se diría en términos propios del mundo empresarial: la misión y visión está clara. Ya se sabe de dónde se viene y a donde se quiere llegar. Sin embargo, la parte más desafiante de la ecuación es recorrer ese mismo camino marcado, el cual no está libre de obstáculos. Tales obstáculos parecen haber sido creados por aquellos mismos que pretenden evitarlos. Por un lado, un intervencionismo estatal en empresas privadas que cada vez se torna más intenso, disfrazado en demasiadas ocasiones bajo el epígrafe de “interés general” o “protección de intereses estratégicos”. Por otro, en respuesta a ello, un sector privado de empresas armamentísticas que tienden cada vez más hacia la concentración, mermando el tamaño del mercado y acercándose lentamente hacia una situación de competencia netamente monopolística. Los pocos individuos que alzan la voz con respecto a estas sombras que se ciernen sobre el futuro, instando a reformar la legislación de contratación pública actual en este sector, son escasamente escuchados y tenidos en cuenta.

El futuro que se presenta para las nuevas formas de colaboración público privada en Defensa es tan esperanzador como sombrío. Del adjetivo que acabe tomando, únicamente dependerá de las decisiones de aquellos que se encuentren al frente de la resolución de la cuestión. No son otros que el sector público y el sector privado. Deberán trabajar en conjunción, como si de un *partnering* se tratase, para escoger la vía adecuada y asegurar el futuro de las nuevas formas de colaboración público privada en el sector de defensa.

7. **Bibliografía**

Legislación

- BOE-A-2017-12902. (2017). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>
- BOE-A-2011-13393. (2011). *Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector de la Defensa y la Seguridad*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13393>
- BOE-A-1968-1119. (1968). *Ley 9/1968, de Secretos Oficiales*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-1119>
- BOE-A-2011-9617. (2011). *Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9617>
- BOE-A-2013-12887. (2013). *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Unión Europea. (2014). *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 65–242. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>

- BOE-A-2021-8182. (2021). *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>
- Gobierno de España. (2009). *Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, 118, 40211-40222. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-8353>
- Ministerio de Hacienda. (2019, mayo 21). *Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable*. Boletín Oficial del Estado, 125, 55960–55970. <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/05/21/pci566>
- Ministerio de Defensa de España. (2022). *Instrucción sobre la contratación socialmente responsable en el ámbito del Ministerio de Defensa*. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensa/contratacionpublicadocs/DGC-220510-instruccion-contratacion-social.pdf>

Artículos Especializados

- Laguna Sanquirico, F., y Díaz Moreno, A., (2005). *Externalización de la Defensa Nacional*. Revista Ejército, (289), 33 pp. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4578488>
- Martí Sempere, C., (2020). *La colaboración público-privada en defensa*. Instituto de Estudios Económicos (IEE). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7453900>
- Ministerio de Defensa de España. (s.f.). *Viabilidad y costes de la externalización de servicios en el ámbito de las Fuerzas Armadas*. Publicaciones Defensa.

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/v/i/viabilidad_y_costes_de_la_externalizaci_n_de_servicios_en_el_mbito_de_las_fuerzas_armadas.pdf

- Navarro Gil, E., (2009, mayo). *La colaboración público-privada en el ámbito de la defensa y seguridad*. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/file/view/24667>
- Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial. (s.f.). *Colaboración público-privada*. En Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (DPEJ). <https://dpej.rae.es>
- Zaloga, S. J., (2007). *La invasión de Polonia: Blitzkrieg*. Osprey Publishing.

Recursos de Internet

- Admin, y Admin. (2022, enero 11). *PANZERKAMPFWAGEN I* | *militar.es*. Militar.es | Artículos y reportajes acerca del mundo militar. <https://militar.es/panzerkampfwagen-i/>
- AL-INVEST Verde. (s.f.). *Proyectos de partenariado*. AL-INVEST Verde. https://alinvest-verde.eu/es_es/proyectos-de-partenariado/
- Artículo 14. (2025, 12 de febrero). *Indra y Escribano incorporan como asesores a tres antiguos altos cargos del Ministerio de Defensa*. <https://www.articulo14.es/economia/indra-y-escribano-incorporan-como-asesores-a-tres-antiguos-altos-cargos-del-ministerio-de-defensa-20250212.html>
- Boletín Oficial del Estado (BOE). (2021, diciembre 7). *Resolución de 1 de diciembre de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2021, sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Boletín Oficial del Estado, B-51873. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2021-51873
- Boletín Oficial del Estado. (2023, 20 de marzo). *Anuncio de formalización de contratos de: Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material DGAM. Objeto: Acuerdo Marco para la fase de arranque de la oficina técnica de apoyo al ciclo de vida*

(OTACV) del VCR 8X8 Dragón. Boletín Oficial del Estado.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2023-4745

- Comisión Europea. (2019). *El Pacto Verde Europeo*. Comisión Europea.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es
- COPE. (2023, 10 de febrero). *Los trabajadores de Navantia denuncian subcontratación en parte de los S-80*. COPE. https://www.cope.es/emisoras/region-de-murcia/murcia-provincia/cartagena/noticias/los-trabajadores-navantia-denuncian-subcontratacion-parte-los-s-80-20230210_2544894.html
- El Cierre Digital. (2025, febrero 12). *El emporio de Escribano: el sector defensa llega a la presidencia de Indra*. El Cierre Digital. <https://elcierredigital.com/investigacion/emporio-escribano-sector-defensa-llega-presidencia-indra>
- España. (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional de España*. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>
- Infodefensa. (s.f.). *El 80% del sector de la defensa español está en manos de cinco empresas*. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4429785/80-sector-defensa-espanol-esta-manos-cinco-empresas>
- Infodefensa. (s.f.). *Ucalisa y Tecnové ganan contratos de alimentación del Ejército por 223 millones de euros*. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3148375/ucalsa-tecnove-ganan-contratos-alimentacion-ejercito-223-millones-euros>
- Infodefensa. (2024). *Defensa abre la puerta a una nueva ley de contratación: el sector dice que la actual está obsoleta*. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4534197/defensa-abre-puerta-nueva-ley-contratacion-sector-actual-esta-obsoleta>
- Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. (2023). *Guía para la incorporación de la contratación pública socialmente responsable*. Plataforma de Contratación del Sector Público. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/6fb8435a-1908-4d13-b7a6->

[d8d4f60242a9/DOC20230313163959CIG+2+23+Guia+Contratacion+Social.pdf?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjI5J9UhIjAsz9LVLMMMyxMVQ0KcnOL08ptbfWBDEcAfgvK5w)

- Libertad Digital. (2020, 23 de junio). *El Gobierno aprueba el primer contrato del 8x8 Dragón, pese a las reticencias de Pablo Iglesias*. <https://www.libertaddigital.com/espana/2020-06-23/el-gobierno-aprueba-el-primer-contrato-del-8x8-dragon-pese-a-las-reticencias-de-pablo-iglesias-1276659893/>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (s.f.). *Acuerdo marco de suministros y servicios para el sostenimiento y la entrada en servicio de los helicópteros NH90 GSPA y MSPT. Contratación del Estado*. https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjI5J9UhIjAsz9LVLMMMyxMVQ0KcnOL08ptbfWBDEcAfgvK5w
- Observatorio de Contratación Pública. (2023). *Compra verde en el sector defensa. Observatorio de Contratación Pública*. https://www.obcp.es/sites/default/files/2023-07/Compra_verde_en_sector_defensa.pdf
- Plataforma de Contratación del Sector Público. (2023). *Expediente 1795ROGA*. Gobierno de España. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/b60241ae-24a1-4265-bc7c-89f13ba12804/DOC20230731141007EXP+1795ROGA.pdf?MOD=AJPERES>
- Subdirección General de Contratación. (2022). *Guía orientativa de tramitación de expedientes de contratación. Contratos basados en acuerdo marco. Ministerio de Defensa de España*. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/2a38b83f-b3b4-4dfd-a9db-18c6a65425a6/DOC2022022111120920220207-cig-01-22-guia-contratos-basados-en-acuerdo-marco.pdf>
- The Objective. (2024, noviembre 25). *Duro Felguera entra en precurso al no poder hacer frente a su deuda. The Objective*. <https://theobjective.com/economia/2024-11-25/duro-felguera-liquidez-precurso/>