

# NUESTRAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI

por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Ramón SALAS LARRAZÁBAL\*

## LOS PRECEDENTES DE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA

Don Manuel Azaña, al defender ante las Cortes las líneas generales de las reformas que había introducido en el Ejército, dijo: «En las reformas de Guerra se ha buscado principalmente una cosa muy sencilla, pero hasta ahora inexistente en España; no se ha buscado más que dotar a la República de una política militar que no existía en nuestro país desde finales del siglo XVIII», y al decirlo enunciaba una gran verdad pero, lamentablemente, tampoco él introdujo ninguna novedad profunda en lo que desde aquella época era la estructura de nuestras Fuerzas Armadas<sup>1</sup>.

Nuestra Marina y nuestro Ejército siguieron siendo, en lo esencial, como lo proyectaron los primeros Borbones que les dieron una organización territorial y no funcional y una dirección totalmente diferenciada.

En tiempos de los Austrias los órganos de conducción política y estratégica tenían su vértice en el monarca, centro del poder, que conservaba la suprema potestad de resolver y a quien únicamente competía la decisión, pero los Consejos, aunque fueran tan sólo órganos deliberantes y asesores, tomaban frecuentemente resoluciones que el rey aprobaba formulariamente.

---

\* Sesión del día 31 de marzo de 1992.

<sup>1</sup> Manuel AZAÑA: *Obras Completas*, Tomo 2, pág. 85, Oasis, México, 1966. Discurso pronunciado en las Cortes el 2 de diciembre de 1931 y que tituló: *Política militar. Líneas generales de las reformas de Guerra y creación del Cuerpo de Suboficiales*.

No era este el caso de los Consejos de Estado y Guerra, a cuyo cargo correspondía la conducción política y estratégica, que eran siempre presididos por el rey y que constituían con él cuerpo. Como dice Olesa, «Los consejeros deliberan y emiten su parecer, el rey decide, y los secretarios que han preparado los necesarios antecedentes y consignado los varios pareceres, redactan la resolución adoptada y la comunican, de R. O., a sus destinatarios»<sup>2</sup>.

La unidad del órgano de conducción permanece aun no estando el rey presente, en cuyo caso presidía las reuniones el Decano del Consejo.

Las relaciones entre los Consejos de Estado y de Guerra eran muy estrechas hasta el punto de que éste casi parecía una sección de aquel y de esta forma la política internacional y la política militar se coordinaban muy estrechamente. La conducción estratégica la ejercía siempre el Consejo de Guerra sobre el conjunto de las Fuerzas Armadas y a él competían también las resoluciones de carácter orgánico. Las funciones ejecutivas correspondían a los capitanes generales que se designaran para llevar a cabo la «empresa» que se decidiera.

Al llegar los Borbones esta dirección política y estratégica unificada se fue deteriorando por la progresiva pérdida del prestigio de los Consejos en beneficio de los Secretarios de Estado hasta el punto de que quedaron reducidos a órganos meramente administrativos y judiciales que sólo excepcionalmente retuvieron atribuciones deliberantes en cuestiones de gobierno. Conservaron, al menos teóricamente, el derecho de iniciativa ante el rey, pero en la práctica el poder pasó a los Secretarios del Despacho Universal de Guerra, Marina e Indias, que salvo en contadas excepciones fueron ocupadas por diferentes ministros que siguieron políticas particularistas.

El Marqués de la Ensenada, que en tiempos de Fernando VI llegó a reunir en su persona las Secretarías de Guerra, Hacienda, Marina e Indias, pudo realizar una política militar unitaria y funcional que puso su objetivo en impedir que España quedara en posición subordinada a Francia en tierra y a Inglaterra en mar, pensando que si era suficientemente fuerte en ambos campos podría seguir una política independiente, garantizar su neutralidad, de convenirla, y servir de contrapeso y equilibrio en el ámbito mundial.

A él se debió también la iniciativa de dar al Ejército y a la Marina sendas Reales Ordenanzas, empeño que consiguió en parte al lograr que Fernando VI promulgara en 1748 las «Ordenanzas de S.M. para el Gobierno Militar, Político y Económico de su Armada Naval» y que se constituyera una comisión de generales para la redacción de las que habrían de darse a los Ejércitos.

Una vez conseguidos los objetivos políticos que se había propuesto Felipe V, afirmado el Infante don Carlos en el reino de Nápoles y don Felipe en los Ducados de Par-

---

<sup>2</sup> Francisco Felipe OLESA MUNIDO: *La Organización Naval de los Estados Mediterráneos y en especial de España durante los siglos XVI y XVII*, Editorial Naval, Madrid, 1968, pág. 384 del Tomo I.

ma, Toscana y Guastalla, propugnó una política de paz que sólo podía garantizarse si se cumplían las condiciones que había establecido con relación a Francia e Inglaterra.

Se mostraba partidario de situar las Fuerzas terrestres en un nivel adecuado, pero no excesivo, y en lo referente a la Armada decía que «no hay potencia en el mundo que necesite más las Fuerzas marítimas que la de España, pues es península y tiene que guardar los vastísimos dominios de América que la pertenecen, y mientras España no tenga una marina competente no será considerada de Francia e Inglaterra, sus émulas más inmediatas»<sup>3</sup>.

Era una política eminentemente nacional y no meramente dinástica, como fue la de sus predecesores, y de ahí su interés en españolizar al Ejército y a la Armada, excesivamente afrancesados.

A su caída las políticas militar y naval volvieron a distanciarse dándose a aquélla una importancia desproporcionada que marcaría una impronta que aún se mantiene.

Carlos III consolidó una estructura militar heredada que durante su reinado adquirió un carácter de permanencia. Su obra fue tan eficaz que resistió imperturbable la acción del tiempo.

El Ejército desplegaba en la península, los archipiélagos y los virreinos distribuido en grandes demarcaciones territoriales de gobierno que constituían las Capitanías Generales o Comandancias Generales. Eran aquéllas en la metrópolis las de Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Galicia, Navarra (el titular era también virrey), Aragón, Cataluña, Valencia y Murcia, Mallorca, Reino y Costa de Granada, Andalucía y Extremadura. Las comandancias eran las de Asturias y Santander, Vizcaya y Guipúzcoa, Canarias, y Campo de Gibraltar. La diferencia entre unas y otras se reducía a que los capitanes generales eran también presidentes de las Audiencias o Chancillerías y éstos no aunque en ambos casos las atribuciones gubernativas y judiciales de los jefes militares eran muy amplias.

Junto a ellos los Intendentes Generales, responsables de los asuntos de «justicia, policía, víveres y finanzas del Ejército», estando también capacitados para percibir impuestos, ordenar pagos, asegurar el alojamiento de las tropas y resolver en los contenciosos administrativos y financieros.

A nivel provincial existían comandancias militares e intendencias provinciales, con las mismas funciones administrativas, financieras, judiciales y castrenses que sus superiores.

Las Fuerzas militares se componían de las tropas veteranas y de las milicias provinciales, especie de Ejército de reserva, circunscrito al Reino de Castilla, que facilitaba a aquéllas, cuando era necesario, reemplazos para completar sus plantillas y que atendía a la defensa del territorio.

---

<sup>3</sup> Antonio RODRÍGUEZ VILLA: *Don Cenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada*, Memorial que Ensenada presentó al rey en 1751 y que recoge su biógrafo íntegramente, págs. 113-142, Madrid, 1887.

La Marina tenía una organización similar. Las Fuerzas Navales se distribuían entre los departamentos marítimos de Cádiz, El Ferrol y Cartagena, bases navales a las que había que sumar los apostaderos de La Habana y Manila y las fuerzas destacadas en el Puerto de Buenos Aires.

El número de regimientos terrestres y de buques de guerra varió a lo largo del siglo pero la estructura permaneció idéntica.

La política militar la definió Carlos III en la Instrucción Reservada «que la Junta de Estado, creada formalmente por mi decreto de este día, 8 de julio de 1887, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento y examen». En lo referente al Ejército, decía: «La monarquía española, si mantiene como debe el sistema de paz con las potencias confinantes de Francia y Portugal, y con las de Marruecos y regencias de África, puede reducir su Ejército a lo muy preciso para cubrir sus guarniciones de presidios y plazas fronterizas, y mantener interinamente el buen orden, tranquilidad y administración de justicia, así en España como en Indias. Para desempeñar estos objetos, puede bastar el pie de Ejército actual con los Cuerpos fijos de Europa, África y América, y con las milicias, de cuya disciplina se debe cuidar mucho.»

En cuanto a la Armada puntualizaba: «siendo como es y debe ser, la España potencia marítima por su situación, por la de sus dominios ultramarinos, y por los intereses generales de sus habitantes y comercio activo y pasivo, nada conviene tanto, y en nada debe ponerse mayor cuidado que en adelantar y mejorar nuestra marina; es importante el ramo de construcción, y forma el fondo o materia de este departamento; pero lo es mucho más el asegurar que en ella la economía y el acierto y el promover en los equipajes y sus jefes la necesaria inteligencia y experiencia para la navegación y manejo de los buques, y el valor y disciplina para las expediciones de guerra y los combates»<sup>4</sup>.

En definitiva las fuerzas terrestres; se encuadraban en unidades de nivel regimiento afectas a las diferentes capitanías generales que configuraban otras tantas zonas de acción pero que jamás definían un marco apropiado para la conducción de las operaciones y resultaban perniciosas incluso como bases logísticas para el apoyo y la alimentación de las Fuerzas operativas que había que organizar con independencia de la estructural territorial que no hacía sino crear cuestiones de competencia entre los generales que mandaban los Ejércitos de Operaciones y los capitanes generales por cuyas demarcaciones se veían obligadas a transitar las tropas y no digamos si tenían que actuar.

En la Armada sucedía algo por el estilo. Cada departamento marítimo disponía de un arsenal en el que se efectuaban las construcciones navales precisas complementadas por las realizadas por particulares que «podrían encargarse de introducir y ejercitar esta industria de construcción, y vender algunos buques a la Marina Real». De esta forma se levantaban escuadras que actuaban con independencia dada la ausencia de

---

<sup>4</sup> La Instrucción Reservada de Carlos III, debida al Conde de Floridablanca la transcribe íntegramente José Antonio Escudero como apéndice primero al Tomo II de su obra *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*. Los párrafos reproducidos corresponden a los puntos CXLIX (pág. 69) y CLXIX (pág. 77).

comunicaciones con tierra, pero que estaban subordinadas jerárquicamente a los capitanes generales.

A pesar de estos defectos, que en aquel tiempo no lo eran tanto, la estructura dieciochesca resistió impertérrita todos los cambios habidos y por haber y las Reales Ordenanzas que dieran Carlos III a los Ejércitos y Fernando VI y Carlos IV a la Armada superaron la acción del tiempo y permanecieron en vigor, en sus partes esenciales, hasta que en 1978, al día siguiente de ser sancionada por el rey la Constitución, se aprobaron las de Juan Carlos I.

## **EL PROCESO A LO LARGO DEL SIGLO XIX Y PRIMER TERCIO DEL XX**

El esquema orgánico establecido por los primeros Borbones se mantuvo, con muy escasas variaciones, durante todo el siglo XIX y aún éstas se limitaron a ligeras modificaciones en el número de las Capitanías Generales, en su denominación y su demarcación, en la cifra total del número de regimientos de las distintas Armas y Cuerpos, que oscilaba según las vicisitudes políticas y la situación económica, y en potenciar o suprimir las milicias en función de los vaivenes políticos hasta que se estructuró definitivamente el Ejército de reserva.

Esto no quiere decir que a lo largo de él no se hayan producido reformas militares. Posiblemente en ningún país del mundo han sido tan frecuentes. No ya cada cambio de régimen, cada relevo en el gobierno ha promovido la suya, más o menos profunda. Podría decirse que todos los ministros de la Guerra y de Marina, con muy escasas excepciones, y fueron centenares, han protagonizado algún tipo de reforma o han apadrinado algún programa naval, pero todos ellos se quedaban en lo que para mí es poco más que anecdótico.

Cuando lo que cambiaba era el régimen los nuevos gobernantes tenían solamente una obsesión. Asegurarse la obediencia y la adhesión de los militares, de los que desconfiaban profundamente por la lealtad con que habían servido al régimen depuesto. Para ellos eran, en principio, un peligro para las transformaciones que pensaban introducir en la organización del Estado. Veían al Ejército y a la Armada como instrumentos ciegos al servicio del sistema desmontado y recelaban de su comportamiento en el nuevo. Nunca comprendieron que para militares y marinos cambiaba el titular de la soberanía pero no la naturaleza del derecho subjetivo de aquel en quien recaía: «quienes sucesivamente gozan de él —rey, nación, pueblo, proletariado— tienen para los militares una legitimidad que les capacita para mandar y ser obedecidos y normalmente aceptan disciplinadamente el cambio poniéndose de forma natural a las órdenes de las nuevas autoridades. Lamentablemente en España nunca lo creyeron así y de esa desconfianza nació la politización de los militares, su intromisión indeseable en la política y, a lo largo de aquel siglo, a la entronización del «régimen de los generales»<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL: *Razones y Límites de la Democracia*, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1965, pág. 15.

El problema viene de lejos. Fueron los legisladores de Cádiz los que le crearon. Vieron en el Ejército y la Armada unos instrumentos ciegos al servicio del rey y no creyeron en su obediencia a un sistema liberal. No se limitaron a introducir las reformas que adaptaran la normativa vigente a la nueva legislación y pretendieron que los Ejércitos estuvieran mandados por personas absolutamente identificadas con las nuevas tendencias. Es decir, por militares politizados. Fernando VII, después, acentuaría el problema invirtiendo los términos de la ecuación.

De esta forma todo se reducía en política militar a una política de personal. Parte de ella, conveniente y necesaria. La que en un proceso paralelo al de secularización disminuía progresivamente las atribuciones civiles de los mandos militares, especialmente de los capitanes generales, reducía y limitaba el ámbito de la justicia castrense, en una tendencia imparable a la unidad de fuero y robustecía el poder civil al que, paulatinamente, iban quedando supeditados el Ejército y la Armada.

Hubo guerras más o menos cruentas y a la de la Independencia siguieron la nueva invasión francesa de los «cien mil hijos de San Luis»; las tres guerras Carlistas; las de emancipación de nuestras colonias ultramarinas, iniciadas durante la guerra de la Independencia y no finalizadas hasta la paz de París que dio fin a la hispano-norteamericana; los cantonales; y las marroquíes de 1860 y 1893. En todas ellas volvía a ponerse de manifiesto lo perturbador de la organización territorial, lo imprescindible de la coordinación de las actividades políticas y operativas del Ejército y de la Armada y la imperiosa necesidad, en caso de crisis o de contienda, de una organización funcional.

A pesar de ello las variaciones orgánicas fueron prácticamente nulas tanto en el Ejército como en la Marina aunque si variaban coyunturalmente nuestro poderío terrestre o naval. Este último fue teóricamente grande al alborar el siglo XIX, se destruyó en Trafalgar, se rehízo a duras penas a lo largo del siglo XIX y todo un trabajo, nunca concluso, y no demasiado acertado, se derrumbó en la guerra con los Estados Unidos. Con barcos o sin ellos la organización se mantenía idéntica a la que forjara Patiño en tiempos de Felipe V.

Ya en tiempos de Cánovas se promulgó en noviembre de 1878 la Ley Constitutiva del Ejército pero también ésta mantenía el principio de la territorialidad y todo seguía igual aunque no sin fuertes polémicas en torno a los programas navales o las reformas o proyectos de reformas militares. Cambian los regímenes se suceden los gobiernos y prácticamente hasta nuestro siglo no surge ninguna novedad. Ésta vino con la Ley de Reorganización de los Servicios de la Armada y Armamentos Navales de 7 de enero de 1908 que afrontó el problema de la modernización y dotación de las Fuerzas Navales, potenció el Estado Mayor de la Armada y redujo la organización territorial a extender las atribuciones de los jefes de las bases navales principales a las provincias marítimas correspondientes. Desaparecían los departamentos marítimos y los capitanes generales, sustituidos por los comandantes generales de los «apostaderos». Por primera vez se iba a una estructural funcional, que no habría de ser duradera<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ricardo CERREZO: *Armada Española. Siglo XX*, Tomo I, págs. 94-96. La Ley la completaron otras dos

Otra importante ley, aunque ésta respetó la estructura tradicional fue la de Bases de 29 de junio de 1918, redactadas siendo ministro de la Guerra don Juan de la Cierva y promulgada cuando lo era el general Marina. Recogía toda la tradición orgánica castrense y dividía a las Fuerzas terrestres en tres grandes agrupaciones: Ejército de primera línea; Ejército de segunda línea y Ejército territorial.

El de primera línea se apoyaba en la distribución territorial que se establecía definitivamente en ocho regiones militares a las que se añadían las guarniciones de Baleares y Canarias que se integraban en sendas capitanías generales. El Ejército de Marruecos, completaba el conjunto y estaba compuesto de tropas peninsulares e indígenas, «procedentes, en la mayor proporción posible de recluta voluntaria».

El Ejército de reserva, o de segunda línea, estaba organizado de forma análoga al activo y sus fuerzas se nutrirían con reservistas agrupados en tantas circunscripciones como Cajas de Recluta.

El Ejército territorial lo constituían los individuos de la segunda reserva que serían destinados a cuerpo únicamente en caso de movilización general<sup>7</sup>.

No constituía la Ley una novedad aunque si zanjó definitivamente algunos polémicos temas al afianzar el servicio militar obligatorio, crear la oficialidad de complemento y, punto esencial, al establecer la cuantía y el coste del material necesario para completar las plantillas del Ejército de primera línea en tiempos de paz.

Sin embargo, la estructura general del Ejército permanecía en lo esencial y las políticas terrestre y naval seguían por cauces totalmente independientes aunque Maura creara por decreto de 30 de marzo de 1907 la Junta de Defensa Nacional como órgano consultivo al más alto nivel para aconsejar al gobierno en materias de seguridad y defensa nacional. Romanones amplió su composición por decreto de 23 de enero de 1915 para dar entrada en ella a los expresidentes del gobierno. Una y otra disposición dieron así principio a una incipiente coordinación de las políticas militares del Ejército y la Marina y a un intento de dar continuidad a la de Defensa Nacional en las grandes cuestiones de Estado referentes a la Seguridad.

Por aquellos años nacía y crecía rápidamente la Aviación Militar que se configuró como servicio de Aeronáutica Militar por decreto de 28 de febrero de 1913 y consolidó su existencia por otra disposición del mismo rango de 17 de marzo de 1920 que desarrollaba la base tercera de la Ley de 29 de junio de 1918. Para entonces los marinos habían creado también la Aviación Naval por decreto de 13 de septiembre de 1917 y que nació «en íntimo contacto con la Aviación Militar» con lo que se perfilaba una tercera Fuerza a sumar a las de tierra y mar y que aparecía como indispensable elemento de cohesión entre ambas.

---

de 14 de febrero de 1907 y de 14 de junio de 1909 de Protección a la Producción Nacional, Fomento de las Industrias y Comunicaciones Marítimas.

<sup>7</sup> Ley de Bases de 29 de junio de 1918 y sus anexos. Colección Legislativa del Ejército, 1918, núm. 169, págs. 206 a 248. Aprobaba, dando carácter de ley las bases contenidas en el R. D. de 7 de marzo de 1918, que, por haberse dictado sin aprobación de las Cortes, dio motivo a una crisis de gobierno.

La Aviación fue adquiriendo carácter durante la guerra de Marruecos donde se demostró, una vez más, la necesaria integración de los organismos y medios militares para conseguir un objetivo común, a pesar de lo cual los criterios particularistas se impusieron una vez más y las dos ramas de las Fuerzas Armadas siguieron sus propios derroteros.

Durante la dictadura, el general Kindelán, incluso antes de que alcanzara este empleo, fue un decidido partidario de llegar a la unidad de mando y defendió la idea de la urgente necesidad de la creación de un órgano administrativo común, un ministerio de defensa nacional y, dentro de él, una dirección general de Aeronáutica que coordinara todos los servicios aéreos<sup>8</sup>.

Lamentablemente predominó el criterio contrario y al caer la dictadura se desandó casi todo el camino recorrido en orden a poner en práctica, a lo menos, esta última idea y el general Berenguer, cediendo a la presión de los defensores de la «tradición», suprimió el 8 de enero de 1931 la Jefatura Superior de Aeronáutica y la escala del servicio de Aviación, creaciones de Primo de Rivera.

Al venir la República las controvertidas reformas de Azaña dejaron intacta la arcaica estructura de nuestras Fuerzas Armadas que siguió siendo territorial y diferenciada. Continuaron existiendo los ministerios de la Guerra y Marina y cada uno siguió su camino. En lo que se refiere a la emergente tercera fuerza, la aeronáutica, su política fue desintegradora en lo general e integradora en lo particular: «la reforma que se hace ahora y que está en curso consiste en separar del Ejército la Aviación Militar y, de la Marina, la Aviación Naval, y fundirlas en una sola organización aeronáutica que es la Aeronáutica Nacional», dijo Azaña en las Cortes añadiendo: «La suprema jefatura de los Servicios de Aviación, claro es que corresponderá a la Presidencia del Consejo de Ministros»<sup>9</sup>.

Aún así el esfuerzo de Azaña fue importante y se orientó a crear un útil adecuado para las necesidades y posibilidades económicas del país. Su idea del Ejército no difería mucho, aunque él creyera lo contrario, de la de don Juan de la Cierva. Veía al Ejército como una escuela «donde los ciudadanos, obligatoriamente, vayan a cumplir con un deber nacional, preparándose para una eventualidad afortunadamente remota», es decir en tiempo de paz el Ejército no tenía otra función que la instrucción y el verdadero Ejército nacional sería el que surgiría de una eventual movilización.

En esa idea promovió la adquisición de campos de tiro, campamentos de instrucción y acuartelamientos dignos, intenciones que se vieron frustradas porque no hubo dinero al resultar la reforma más cara de lo previsto. En lo relativo a Aviación dijo en el Congreso: «El primer programa de dotación de la Aviación marcial española cuesta

---

<sup>8</sup> Alfredo KINDELÁN: *Conferencias Teóricas*, Cuatro tomos que recogen las que fueron objeto del primer curso para jefes de unidades tácticas aéreas en 1924.

<sup>9</sup> Manuel AZAÑA: *Obras Completas*, Tomo 2, pág. 785. Discurso pronunciado en Las el 28 de junio de 1933 «La Aeronáutica Nacional».

150 millones de pesetas, y como yo no he perdido el juicio, no puedo venir aquí a pedir que voteis 150 millones para comprar aviones, y no hay aviones porque falta dinero para comprarlos; pero, en fin, es de esperar que haya el suficiente para comprarlos en las modestas proporciones que España necesita para adiestrar su personal»<sup>10</sup>.

Naturalmente tampoco hubo para carros de combate, artillería de campaña y antiaérea, etc., con lo que el Ejército quedó tan pobre de medios y recursos como antes y con idéntica vertebración reduciéndose todo en definitiva a una reproducción a escala reducida del original dieciochesco.

Junto a éste, el otro gran defecto de su obra fue la de incidir en el de muchos de sus predecesores a partir de Cádiz: su obsesión por crear un Ejército adicto, «no a la institución republicana precisamente, sino a los orígenes morales, económicos y sociales productores de la República»<sup>11</sup>.

## **LA GUERRA CIVIL IMPONE UNA AUTÉNTICA REFORMA MILITAR**

La verdadera y profunda reforma militar efectuada en España desde la instauración de los Borbones fue la que se realizó durante la Guerra Civil. En uno y otro de los bandos en guerra, quienes los dirigieron, se vieron obligados a crear, sobre los restos de las antiguas Fuerzas Armadas, divididas y dispersas, unas nuevas y capaces para aspirar a la victoria. El esquema de un Ejército de instrucción de base territorial desconectado de una Marina de idéntico carácter, tenía que dar necesariamente paso, de forma rápida, a una estructura funcional e integrada.

De todas formas, la organización tradicional estaba tan profundamente arraigada en la mentalidad de los militares que a pesar de la presión acuciante de los acontecimientos, las transformaciones se hicieron de forma pausada.

En zona gubernamental la primera reforma consistió en una modificación de los organismos centrales de la administración militar creando el Ministerio de Marina y Aire del que dependían las Subsecretarías de Aviación y Marina y las Jefaturas de la Flota Republicana y de las Fuerzas Aéreas.

Fue un primer paso, pero insuficiente, pues las políticas adoptadas por los Ministerios de la Guerra y de Marina y Aire siguieron cursos distintos tanto en lo orgánico como en lo operativo.

En el Ministerio de la Guerra se pasó de la práctica disolución del Ejército a la revitalización del Estado Mayor, a la creación del Consejo Superior de Guerra, a que las divisiones orgánicas pasaran a ser instrumentos exclusivamente logístico-administrativo y a que la Fuerza se distribuyera en Teatros de Operaciones, atendidos por Grandes

---

<sup>10</sup> Manuel AZAÑA: *Obras Completas*, Discurso citado sobre la «Aeronáutica Nacional», Tomo 2, pág. 786.

<sup>11</sup> Manuel AZAÑA: *Obras Completas*, Tomo 2, pág. 99.

Unidades del nivel Ejército, divididos a su vez en sectores y subsectores, cubiertos por divisiones y brigadas, apoyados todos por una reserva estratégica.

El Estado Mayor dirigía las operaciones, las subsecretarías ponían a su disposición todos los medios que precisaban las tropas y el mando conjunto lo ejercía el ministro, del que dependía también la Inspección General del Ejército, con unas funciones muy poco definidas.

En el Ministerio de Marina y Aire, el ministro mandaba las Fuerzas Navales y Aéreas con sendos subsecretarios para las funciones administrativas recayendo las operativas en el almirante de la Flota y el jefe de las Fuerzas Aéreas.

Era una estructura claramente funcional y con separación de misiones, pero con el defecto de estar fuertemente politizada, carácter subrayado por el Comisariado, encargado de «ejercer constante influencia sobre la masa de combatientes para mantener y exaltar su moral de guerra» y ejercer un control severo de las unidades y sus miembros.

Esta organización se forjó a lo largo de los diez primeros meses de la guerra y dio un rotundo paso hacia adelante cuando el doctor Negrín sustituyó a Largo Caballero en la Jefatura del Gobierno el 18 de mayo de 1937.

En el nuevo gobierno aparecía, por primera vez en España, el Ministerio de Defensa Nacional en el que se unificaba la administración militar. El ministro, Indalecio Prieto, ejercía el mando directo de la totalidad de las Fuerzas Armadas y tenía como auxiliares inmediatos los miembros del Estado Mayor Central, órgano auxiliar y de trabajo, mandado por el Jefe del Estado Mayor del Ejército y de que formaban parte los de la Marina y la Aviación, los jefes de las secciones segunda y tercera del nuevo organismo, el director general de Retaguardia y Transportes, el Comisario General, el segundo jefe del Estado Mayor de la Marina, el jefe de la Defensa Contra Aeronaves, los de la Flota y las Fuerzas Aéreas, el Subsecretario de Armamento y Municiones y el Secretario General del Estado Mayor Central, que actuaba de secretario.

Además de las funciones clásicas de todos los estados mayores competía a éste la dirección del conjunto de las operaciones, el desarrollo de las directivas del mando y el estudio del plan general de operaciones. En definitiva, y como decía la disposición que lo constituía: «El Estado Mayor maneja para la guerra los medios de todo orden que le son necesarios y que las diversas subsecretarías deben proponerle en condiciones de empleo inmediato.»

A nivel superior, como órgano de resolución y decisión, se elevaban las funciones del Consejo Superior de Guerra al extender sus atribuciones a las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Lo componían diferentes ministros designados más por su significación política que por sus competencias en el gobierno, y por los jefes del Estado Mayor Central y de los de Marina y Aire. Se suprimió la inspección general del Ejército, sustituida por las Inspecciones Generales de Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros y Transmisiones, cuyos titulares podrían ser invitados a las reuniones del Estado Mayor Central, y a su mismo nivel se situaron los presidentes de los Comités Centrales de

Intendencia y Sanidad, encargados de coordinar los servicios del Ejército, la Marina, la Aviación, el Cuerpo de Carabineros, y el de Seguridad.

De esta manera se unificaba la dirección y se diferenciaban claramente las líneas político-administrativa, logística y operativa que correspondía respectivamente a las Subsecretarías del Ejército, Marina y Aviación; a la de Armamento y Municiones y la Dirección General de Retaguardia y Transportes y, por último, al Estado Mayor Central.

Poco después, en el mes de agosto, se completó este esquema con la disolución de la organización territorial orgánica con desaparición de las antiguas divisiones, herederas de las Capitanías Generales, sustituidas por las Jefaturas de la Zona del Interior, con funciones exclusivamente de apoyo a las Fuerzas operativas que se dividieron en Ejércitos de Operaciones.

En Marina y Aviación se siguieron idénticos criterios. En aquélla se restableció la Infantería de Marina, declarada a extinguir por la República, se fundieron en una única las escalas del Cuerpo de Máquinas y se crearon la Jefatura de la Defensa Móvil Marítima, para la vigilancia y defensa antisubmarina, y el Mando de la Defensa de Costas, dividido en sectores y dependiente del Ejército de Tierra. En las Bases Navales se creó un mundo unificado de las Fuerzas terrestres, navales y aéreas establecida en la demarcación que para cada una se señaló, mandadas por un general o almirante, u oficial habilitado para el desempeño de esa función, que contaría con un Estado Mayor mixto.

Aviación se configuró como un auténtico Ejército autónomo, aunque conservara el nombre de Arma de Aviación. De ella dependían el Cuerpo General del Aire, el de la DCA, el de Mecánicos, el de Radiotelegrafistas y Meteorólogos, el de Armeros, el de Ingenieros Aeronáuticos, el de Intendencia, el de Sanidad, el de Tropas y Servicios, el de Conductores de Automóviles y el Cívico-Militar de Maestranza.

Funcionalmente el órgano operativo eran las Fuerzas Aéreas a las que apoyaban, en el orden administrativo la Subsecretaría, que facilitaba los medios, en el logístico la organización territorial —Regiones Aéreas (una en cada demarcación o zona de Ejército)— y con la misión de tener dispuestos y guarnecidos el mayor número posible de campos de Aviación para que aquéllas pudieran utilizarlos en función de las operaciones en curso<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La organización del Ministerio de Defensa se plasmó en una serie de disposiciones de distinto rango que se sucedieron a lo largo de los meses de mayo y junio y que encontraron su complemento en otras que dictaría Negrín cuando al constituir su segundo gobierno pasó a ocupar también la cartera de Defensa Nacional. En ese momento apareció la Secretaría General del Ministerio como elemento de coordinación de las actividades de las distintas subsecretarías.

En el Ejército de tierra fueron importantes las reformas que introdujo Prieto en agosto de 1937 —disolución de la organización territorial, creación del SIM, despolitización del Ejército, transformación del Comisario, etcétera—.

La Marina optó por mantener sus criterios tradicionales reafirmados por el Decreto de 20 de septiembre de 1937 de reorganización en el que se decía que la de los Cuerpos patentados y auxiliares «no es ni podrá ser otra cosa que la actual». En Aviación la DCA volvió a tierra.

Esta organización fue, la que con retoques que tendían a acentuar la integración funcional de las Fuerzas y a la unificación de los servicios, la que se mantuvo durante el resto de la guerra, a lo largo de la cual se volvió a los criterios tradicionales en el orden jerárquico, se restablecieron las categorías dentro del generalato y disciplinario. En el orden orgánico la división del territorio republicano obligó a duplicar los órganos de apoyo y los servicios.

Aunque con características muy peculiares, en el territorio dominado por los rebeldes se siguió una línea de conducta en cierto modo similar. Las necesidades castrenses impusieron también en él los criterios de funcionalidad e integración. Al ser nombrado Franco Jefe del Gobierno del Estado, Generalísimo de Tierra, Mar y Aire y General en Jefe de los Ejércitos de Operaciones, constituyó la Junta Técnica del Estado como organismo que sustituía al gobierno de la nación y a su lado las Secretarías; General, de Relaciones Exteriores y de Guerra, reuniendo en esta última toda la administración militar que se ejercía a través de las secciones de Ejército, Marina, Aviación y Justicia. Las funciones de este organismo eran puramente administrativas y para la conducción de las operaciones y el mando de los Ejércitos se creó el Cuartel General del Generalísimo, órgano de trabajo y asesoramiento de Franco que hacía confluir en él todos los poderes. En el orden militar y dentro de su Cuartel General, actuaban los jefes de Estado Mayor de las tres ramas del Servicio Militar.

Se unificaba así la dirección militar y la conducción de las operaciones superando el período cantonal de la Junta de Defensa de Burgos durante el que los Jefes de los Ejércitos que se constituyeron —Norte, Sur y Expedicionario y de Marruecos—, actuaban con autonomía casi total.

En el plano territorial subsistieron durante algún tiempo las antiguas divisiones orgánicas, que en la primera de 1937 se transformaron en Cuerpos de Ejército de la misma naturaleza, pero en el otoño de aquel año, y de forma paulatina, la organización territorial pasó a ser simplemente un elemento de apoyo a las Fuerzas operativas que se independizaron totalmente de los mandos territoriales. Éstos, que volvieron a configurarse en regiones militares, recayeron en viejos generales en situación de reserva desprovistos de toda función operativa. Las grandes unidades que actuaban por sus respectivas demarcaciones no tenían otro contacto con ellos que los derivados de los apoyos y suministros que les facilitarían para vivir y combatir. El principio funcional se extendió a todo el ámbito terrestre.

En el Marítimo se llegó, por distinta vía, al mismo resultado, después de tener que resolver un fuerte contencioso entre los comandantes de las Bases Navales principales, que querían mantener su superioridad orgánica y operativa, y el comandante de la Flota, que no admitía que tuvieran otra posición que la subordinada. El era el jefe operativo y la organización territorial no podía tener otra función que la de cubrir sus necesidades. El era la máxima jerarquía de la Marina después del jefe del Estado Mayor. En su ámbito se creó un primer mando unificado al constituirse la «Flota del Bloqueo» y asignarse a su almirante «el mando de las Fuerzas Navales y de las Fuerzas de Aire y

Tierra que se pusieran a sus órdenes». En realidad un mando especificado y por lo tanto algo menos de lo que querían los marinos que era uno auténticamente unificado.

Esta organización recibió su sanción legislativa con la ley de 30 de enero de 1938 que organizó la administración central del Estado en la que se llamó «Zona Nacional». En ella aparecía, como meses antes en territorio republicano, el Ministerio de Defensa Nacional pero en este caso con funciones puramente administrativas y de gestión pues el mando supremo de los Ejércitos lo conservaba el Generalísimo. Las Subsecretarías del Ejército, Marina y Aire, tenían unas funciones muy reducidas y burocráticas. Dependían también del ministro los Consejos Superiores de Tierra, Mar y Aire, el Alto Tribunal de Justicia Militar y las Direcciones de Industrias de Guerra, Armamento y Movilización.

Era una reforma que diferenciaba funcionalmente lo orgánico, de lo operativo y lo logístico, pero que quedaba más corta que la realizada por el otro bando. La unificación se limitaba a los vértices superiores y tanto en las líneas política, como logística-administrativa y en las operativas, se mantenía una neta separación entre los Ejércitos. No se integraban ni sus órganos administrativos, subsistentes en el ámbito de las respectivas subsecretarías, ni sus servicios, ni sus órganos de mando, aunque se alcanzara un alto nivel de integración, de carácter transitorio, en el Cuartel General del Generalísimo que tenían unas amplísimas atribuciones que se extendían no sólo a la conducción de las operaciones sino también al abastecimiento, sostenimiento, adquisición, acumulación y distribución de recursos de las Fuerzas.

Para hacer frente a tan complejas funciones se integraron en él los Estados Mayores del Ejército, la Armada y el Aire, las Comandancias Generales de Artillería e Ingenieros, la Intendencia General, las Inspecciones Generales de Sanidad y Veterinaria, la Inspección de Campos de Concentración y las Jefaturas de Movilización, Instrucción y Reclutamiento; Transmisiones, Guerra Química y Ferrocarriles.

## **EL PROBLEMA EN TIEMPOS DE FRANCO**

Todas estas organizaciones, la republicana con aspiraciones de perennidad y la «nacional», de carácter transitorio, se vinieron abajo al terminar la guerra. El Ejército vencido desapareció y en el lado de los vencedores se disolvieron en tierra los Ejércitos de Operaciones, que eran los del Norte, Centro y Sur, las unidades independientes y las reservas generales; renacieron las viejas Regiones Militares recuperando sus jefes sus tradicionales atribuciones territoriales de mando, inspección y judiciales. Marina recobró, igualmente, la organización territorial existente antes de 1931 y reaparecieron los departamentos marítimos mandados por almirantes de jerarquía superior a la del comandante general de la Escuadra. Las Fuerzas Aéreas, que durante la contienda habían alcanzado de hecho una situación jurídica no reconocida en la legislación, como una tercera rama de las Fuerzas Armadas, también vio como desaparecía su estructura funcional fundida con la territorial que durante la contienda no había tenido

otras funciones que las exclusivamente logísticas. Se disolvieron las brigadas aéreas y todas las unidades de nivel inferior se estructuraron en regimientos y grupos aéreos bajo el mando de los titulares de las regiones aéreas.

Estos nuevos criterios, que eran los antiguos, los de siempre, se ratificaron por Ley de 8 de agosto de 1939 que modificaba la Administración Central del Estado de la que desaparecía el Ministerio de Defensa Nacional sustituido por los del Ejército, Marina, y Aire, dándose así fin a un período de predominio del sistema unitario propio de las organizaciones avanzadas para retroceder al heredado de los Borbones del siglo XVIII.

Desaparecían todas las instituciones comunes, empezando por el propio Cuartel General del Generalísimo, que se disolvió por Orden de 21 de agosto de 1939. Los organismos que lo formaban, excepto los Estados Mayores de la Armada y el Aire, se integraron en el Ministerio del Ejército.

Como elemento coordinador, «órgano directivo de trabajo de la defensa nacional», según decía el decreto que le daba vida, nacía el Alto Estado Mayor, «indispensable para promover el armónico desarrollo de las energías militares y económicas de nuestra nación, el estudio y propuesta de la ordenación de la totalidad de las energías nacionales en caso de guerra; el estudio de las resoluciones en orden a la ponderación de los medios orgánicos entre las Fuerzas de Tierra, Mar y Aire; el estudio y propuesta de las organizaciones permanentes que deban constituir bases para operaciones combinadas; el estudio y propuesta de directivas y planes para la acción conjunta en caso de guerra y facilitar la información necesaria para poder apreciar el potencial militar y económico de otros países».

Como órgano consultivo existiría la Junta de Defensa Nacional, «bajo la presidencia del Generalísimo y compuesta por los tres ministros del Ejército, Marina y del Aire, sus jefes de Estado Mayor, y actuando de Secretario, el General Jefe del Alto Estado Mayor». A sus deliberaciones podrían asistir, si eran convocados, los ministros de industria y comercio y asuntos exteriores y los jefes de las industria militar, naval y aérea<sup>13</sup>.

Era una brusca detención de todo el proceso orgánico a que había obligado la guerra y un indudable paso atrás. No había ninguna razón que aconsejase hacer lo que se hizo, pero prevaleció una reacción visceral que parecía exigir que no quedara nada de lo hecho a partir de la instauración de la República y que todo volviera a como estaba en tiempos de Alfonso XIII.

No obstante, las indudables ventajas de la organización que se había impuesto de

---

<sup>13</sup> Ley que modifica la Organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938 (*BOE*, núm. 221 de 9 de agosto de 1939). En su art. 2.º crea los dptos. ministeriales del Ejército, de Marina y del Aire; en el 4.º se dispone que se organice el Alto Estado Mayor y en el 5.º crea la Junta de Defensa Nacional.

El Alto Estado Mayor se estructura por decreto de 30 de agosto de 1939 (*BOE*, n.º 243 del 31 de agosto). Es un órgano que dependería directamente del «Generalísimo y Jefe del Estado» y su función no pasaría de la de someter estudios y propuestas, preparar resoluciones, estudiar y proponer organizaciones, directivas y planes y facilitar información.

una manera poco menos que espontánea durante la guerra quedaron vivas en las mentes de los militares y por ello no tiene nada de particular que en cuantas situaciones se pudo temer que se hiciera realidad el riesgo de tener que participar en la guerra mundial, se volviera, siquiera fuera localmente, a los mandos unificados que fugazmente se establecieron en los archipiélagos de Baleares y Canarias.

Pero incluso en ellas cada Ejército seguía una política militar particular que en muchas veces era contradictoria y competitiva siendo frecuentes los roces por cuestiones de competencia o de prioridad entre los capitanes generales de Región Militar o Departamento Marítimo y los Jefes de Región Aérea.

Cuando en 1953 se llegó a los acuerdos con los Estados Unidos de Norteamérica, que permitieron una modesta modernización de nuestras Fuerzas Armadas, a costa de la ruina de nuestras industrias castrenses, se intentó dar un paso hacia adelante en la abandonada línea de la inevitable integración de los Ejércitos, absolutamente insoslayable después de las lecciones de la II Guerra Mundial en la que se vio de una manera clara y definitiva que habían pasado los tiempos de la estrategia naval y la estrategia terrestre como dos campos absolutamente independientes y muy rara vez tangenciales, sustituidas por una estrategia global que tenían que ser aérea, aeronaval y aeroterrestre sin que pudieran diferenciarse una de otra, pero una cosa es que se llegara en esto a un acuerdo intelectual y otra muy distinta que se produjeran disposiciones que le hicieran efectivo.

Sin embargo el día 13 de abril de 1956 se decretó la creación del Mando de Defensa Aérea con la misión de cubrir a todo el territorio nacional contra posibles ataques aéreos. El nuevo órgano se estructuraría en un Estado Mayor de la Defensa Aérea y en las Fuerzas Aéreas de defensa y de la Artillería antiaérea. Las Fuerzas Aéreas de la Defensa incluirían, además de las unidades de caza e interceptación, la red de alerta y control; las de Artillería antiaérea las baterías tierra-aire precisas y «otras fuerzas y organizaciones militares y civiles permanentes o eventualmente adscritas al mando de la defensa aérea» del que también dependerían la red de observadores terrestres y las unidades y medios de servicios precisos. Tanto los componentes aéreos como los terrestres de este mando unificado seguirían dependiendo en lo gubernativo, judicial y administrativo de las autoridades regionales de los Ejércitos correspondientes.

El particularismo entonces preponderante dio al traste con esta organización y el decreto quedó incumplido. El Ejército de Tierra se negó a poner parte de sus Fuerzas a las órdenes de un general de Aviación y lo que nació como mando conjunto quedó reducido a mando especificado que terminó fundiéndose con la organización territorial como los mandos de la Aviación táctica y de la Aviación de transporte que se crearon en 1964. En definitiva no se hizo sino «ratificar la coexistencia de ambos modelos de organización: territorial y funcional, con su secuela de confusionismo orgánico».

Sin embargo, no se podía estar permanentemente de espaldas a un proceso que se había impuesto en todo el mundo y que parecía absolutamente irreversible y en este

orden de ideas fue muy importante la creación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional en agosto de 1964. Al CESEDEN se le dio la misión de «estudiar las bases de la doctrina y organización de la Defensa Nacional» y dentro de él, bajo mando común, figuraban la Escuela de Altos Estudios Militares y la de Estados Mayores conjuntos, en aquella se trató en seminarios sobre como habría de organizarse la defensa militar en España y, por primera vez, se defendió públicamente y en instituciones de alto nivel, la tesis de la necesaria integración de los Ejércitos y la creación de una administración militar unitaria.

La primera expresión pública de este sentir, que se iba abriendo paso entre la oficialidad, fue un ensayo del general don Luis Serrano de Pablo publicado en la revista de Aeronáutica y Astronáutica en los meses de septiembre y octubre de 1965 y en el que el general sentó los principios que sirven de precedente a los adoptados por los gobiernos a partir de la restauración de la monarquía.

Serrano de Pablo definía la defensa nacional como «la reunión y acción de todas las fuerzas materiales y morales que España pueda oponer a las acciones presentes y previstas del adversario en esta Gran Guerra Psicológica, tanto en el interior como en el exterior».

Entendía la estrategia como «la ciencia y el arte de concebir, posibilitar y, en su caso, ordenar y ejecutar acciones para que ejerzan un presupuesto y esencial influjo, en paz o en guerra, en la consecución de los fines de la política militar».

En lo relativo a la doctrina militar establecía las siguientes premisas:

- a) España no iniciará una guerra de agresión o conquista.
- b) España está dispuesta a defender el territorio nacional contra cualquier agresor.
- c) España desecha la posibilidad de que la agresión provenga de un país occidental.
- d) España considera improbable una confrontación armada entre las dos superpotencias, y menos aún un conflicto generalizado.
- e) España considera improbable una agresión de la URSS o de sus aliados.
- f) España es víctima de una guerra revolucionaria que se hará «tanto más intensa cuanto más progrese el régimen político español hacia formas democráticas al uso europeo».

Sentadas estas bases proponía las siguientes modificaciones esenciales en la dirección y organización de la defensa nacional:

- Variar la constitución de la Junta de Defensa Nacional para dar entrada en ella al Presidente o Vicepresidente del Gobierno y a los ministros de Asuntos Exteriores, Agricultura, Comercio, Industria y Hacienda; al ministro de Defensa, cargo que considera indispensable, a su Jefe de Estado Mayor, que actuaría de secretario, y a los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que no existía.

- Creación del Ministerio de Defensa y de la Junta de Jefes de Estado Mayor.
- Nombrar ministro de Defensa a «una relevante personalidad civil».
- Transformar el Alto Estado Mayor en Estado Mayor de la Defensa.
- Transformar los tres Ministerios militares en Secretarías de Estado de la Defensa.
- Coordinar «cien por cien» la política y la estrategia plasmándola en un plan general de Defensa Nacional.
- Sustentar la nueva organización sobre los principios de unidad de dirección, descentralización operativa o de ejecución, cooperación estrecha de civiles y militares, en todos los lugares y circunstancias. Participación de todos los ciudadanos en la defensa nacional; abrir cauces para el cambio del sistema social y político y mantener a las FAS al más alto nivel de potencia y eficacia operativa, organizándose bajo mandos conjuntos.
- Territorialmente dividir la superficie nacional en Zonas de Defensa, «sujetos» de estrategia operativa con mando unificado.

Este conjunto de ideas, expuestas hace veintisiete años, no eran, como así lo dice su autor, «originales ni pretendían serlo». Se trataba «de una simple ordenación de ideas que flotan en el ambiente y que, en no pocos países que se hallan en nuestro caso, van siendo traducidos en actos».

A pesar de esa y otras voces, menos significativas, las medidas se aplazaban una y otra vez y los avances se producían con una lentitud exasperante. Seguía sin haber una política de defensa nacional y, por lo tanto, tampoco la había militar. Fue importante para la futura modernización de las unidades y sus dotaciones la ley 85/65 de 17 de julio «sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las FAS» y la de movilización 50/69 de 26 de abril de 1969 que definía tangencialmente la defensa nacional «como quehacer de todos los españoles», pero la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 había sido un nuevo parón en el proceso hacia la integración.

Mantén la neta separación administrativa y funcional de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, la Junta de Defensa Nacional seguía siendo un organismo exclusivamente castrense, aunque «podrán ser incorporados los Ministros o Altos cargos que, por el carácter de los asuntos a tratar, se considere conveniente», y el Alto Estado Mayor, que pasaba a depender de la Presidencia del Gobierno, continuaba siendo «el órgano técnico de la defensa nacional con la misión de coordinar la acción de los Estados Mayores de los tres Ejércitos».

Se seguía en 1939. Habían pasado treinta años, hacía veinte de la creación de la OTAN y dieciséis de la firma de los acuerdos con los Estados Unidos y no se avanzaba lo más mínimo. Correspondió al último gobierno de Franco, el presidido por don Carlos Arias, presentar a las Cortes el proyecto de «Ley orgánica de la defensa nacional» para su estudio por la Comisión de Defensa Nacional de las mismas. En su preámbulo se reconocía que «no caben hoy acciones separadas en la tierra, en el mar o en el aire».

aunque, se añadía, «su actuación se condicione siempre por las características peculiares de cada Ejército». Se incidía en querer mantener contra viento y marea la estructura tradicional, «estableciendo las misiones específicas de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y definiendo las misiones, atribuciones y responsabilidades de los distintos organismos, las atribuciones de los Mandos, las funciones de sus órganos asesores y los principios de la cooperación interejércitos».

Aún a pesar de todo suponía un cierto avance pues aunque mantenía la organización anterior creía conveniente completar la Junta de Defensa Nacional y el Alto Estado Mayor, «con un Órgano de rango adecuado encargado del estudio y preparación de los asuntos de índole puramente militar y, en caso de guerra, de la conducción estratégica de las operaciones». Ya se estaba en la idea de llegar a una conducción y planeamiento conjunto pero con el defecto de un mando colegiado en caso de guerra. Por añadidura se mantenía la organización territorial aunque «autorizándose al gobierno para su modificación cuando razones de defensa así lo aconsejen» y contemplaba la posibilidad de agrupar o integrar «temporalmente distintas regiones o zonas marítimas o parte de ellas en zonas de defensa concebidas con criterio estratégico, político, social y económico, capaces de sostenerse con carácter autónomo». El mando de estas eventuales Zonas de Defensa podría tener carácter de mando unificado y sería designado por el presidente del gobierno.

Por primera vez se hablaba de «la acción unificada de las FAS», pero aún a pesar del carácter moderado de la reforma, el particularismo seguía siendo un factor dominante y el gobierno retiró el proyecto sin que llegara a discutirse en comisión.

En ese momento la situación de nuestras Fuerzas Armadas no era nada brillante ni en lo orgánico, ni en lo operativo, ni en lo económico, a pesar de que se habían producido algunos avances como el que supuso en el ámbito de la Marina, la Ley Orgánica de la Armada de 4 de julio de 1970 que articulaba la Armada en unos órganos perfectamente diferenciados: de un lado la dirección política, orgánica y administrativa, tarea del ministro y el ministerio, y del otro la operativa, competencia del Jefe del Estado Mayor de la Armada que pasaba a ocupar el vértice superior de la cadena de mando con la consideración de almirante más antiguo y con la obligación de pasar a la reserva al cesar en su puesto. Subsistía la organización territorial, pero con un nuevo concepto, los departamentos marítimos pasaban a denominarse Zonas que extendían su competencia por «un amplio espacio de mar controlado y el litoral que comprende, en el que las operaciones navales han de responder a una cierta unidad estratégica naval» y que «no sólo sirve de marco a las operaciones navales sino también a las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Armada», responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de España en nuestra Zona Económica Exclusiva en la que tendrían la función de «proteger los intereses marítimos nacionales y velar por el cumplimiento de las leyes y convenios nacionales e internacionales en el ámbito naval».

La Armada propiamente dicha quedaría constituida por la Fuerza, los Servicios y los órganos auxiliares de mando, aquella integrada por el conjunto de medios ofen-

sivos y defensivos capaces de cumplir la misión que se les encomendara, los servicios por órganos de apoyo a la Fuerza y los auxiliares por los de información, planeamiento, difusión y control. El comandante general de la Flota se eleva al mismo nivel que los capitanes generales de zona marítima y de él dependen las fuerzas de combate y de apoyo logístico. De los jefes de zona, las de vigilancia marítima, defensa de bases y puertos y de protección.

Esta ley supuso la aplicación por primera vez en España de una visión funcional que situaba a la Fuerza como razón de ser de la administración naval, algo que mejoraba la creación de los Mandos especializados en el Ejército del Aire.

También se habían dado algunos progresos en la atención a las Fuerzas Armadas, consecuencia de la Ley 85/65, que encontró su punto de aplicación en la Ley 32/71 que la modificaba como consecuencia de los Acuerdos de la Junta de Defensa Nacional de 6 de octubre de 1969; la renovación con los convenios con los Estados Unidos y los acuerdos con Francia. En el período comprendido entre el 1 de enero de 1962 y la misma fecha de 1960 se invertirían 19.350 millones anuales, con un incremento acumulativo igual al que se produjera en el ejercicio presupuestario y dando suficiente flexibilidad a los planes para permitir, dentro del gasto global previsto, la concesión de anticipos en unos años a cuenta de los créditos de los siguientes, que serían cancelados en su día. De esta forma se incrementó con rapidez la relación entre el presupuesto de defensa y el PIB, que aumentó con celeridad aunque sin alcanzar los promedios normales en los países de nuestro entorno.

Esta relación era todavía en 1974 de 1,56, en tanto entre los miembros de la OTAN oscilaba en torno al 3 lo que no hacía sino poner de manifiesto el abandono en que se había tenido a las FAS que habían sido sacrificadas en beneficio del desarrollo económico y social, tal vez fiando en que nuestra seguridad estaba garantizada indirectamente por los Estados Unidos y la OTAN como consecuencia del principio general de que un objetivo queda satisfecho, se participe o no en la acción colectiva para lograrlo, siempre que los otros cubran la totalidad del riesgo ya que los bienes colectivos alcanzan a todos aunque algunos no hayan pagado nada por ellos. Era un planteamiento egoísta que tiene el defecto de hacer a quienes lo practican totalmente dependientes y al margen de las decisiones comunes lo que nos situaba fuera del mundo de las relaciones internacionales.

Esta es la situación que se quiso rectificar a partir de 1972 aunque sin un planeamiento unitario. Se estableció una repartición de los créditos que no respondía a las exigencias de nuestra posición estratégica y de nuestras responsabilidades nacionales e internacionales sino a las de perpetuar una estructura tradicional y obsoleta que daba una prioridad desmesurada a las Fuerzas terrestres.

La inversión se repartía entre las distintas ramas de las Fuerzas Armadas de forma irracional y radicalmente diferente de lo que se hacía en el resto de las naciones occidentales con enorme desventaja para los gastos de equipamiento aéreo, y en segundo plano naval, que en todos los restantes países ocupaban en primer lugar de las

atenciones del Estado en materia de defensa militar. Incluso Francia, la potencia terrestre por excelencia en el continente, dedicaba superiores inversiones a la Aviación que al Ejército de Tierra y hasta la potencia naval secular, Gran Bretaña, concedía créditos superiores a la Aviación que a la Armada. Así, por ejemplo, en el período 1976-1979 todos los países occidentales excepto los Estados Unidos dieron prioridad a la modernización del Ejército del Aire sobre la de la Armada y del Ejército de Tierra.

En España, las cosas eran distintas. En 1972, punto de partida, los créditos asignados a los distintos departamentos militares se distribuyeron asignando al Ejército de Tierra el 59 por cien del total, a la Armada el 21 por cien y al Ejército del Aire el 19 por cien, siendo los gastos comunes el 1 por cien restante, porcentajes que apenas se variaron en los años siguientes aunque se limaran moderadamente las diferencias. Así, en 1975 los de Tierra descendieron al 57 por cien, y los de la Armada y del Aire subieron al 22 por cien y al 20 por cien respectivamente. Los comunes se mantuvieron en torno al 1 por cien.

Esto era, en parte, consecuencia de un desequilibrio básico de los efectivos del Ejército de Tierra que en tanto en los países de la OTAN se situaban en el orden del 56 por cien del total en España superaban el 80 por cien.

La Ley no producía los beneficiosos efectos que de ella se esperaba, pero no por su culpa sino por la de una política militar inadecuada. A pesar de ello mejoraron los medios a disposición de cada uno de los Ejércitos al incrementarse en todos ellos el volumen de las inversiones y disminuir, por lo tanto, porcentualmente, los gastos de personal.

Los gastos de capital, que incluyen las inversiones reales, las transferencias de capital y la variación de activos y pasivos financieros, se elevaron en 1972 a 10.002 millones de pesetas de los que 3.934 se dedicaron a la Armada, 3.668 al Ejército de Tierra y 2.390 al del Aire, mientras los de personal ascendieron a 33.907 participando en ellos al Ejército con 23.315, la Armada con 5.340 y Aviación con 5.252. Se empezaba a notar la anticipación de la Armada en su planificación.

## **LA POLÍTICA DE DEFENSA Y MILITAR A PARTIR DE LA RESTAURACIÓN DE LA MONARQUÍA**

Habría que esperar al cambio de régimen para que todo aquello que estaba en el ambiente pudiera hacerse realidad. Las aspiraciones del General Serrano de Pablo y de los que con él habían colaborado en los seminarios del CESEDEN a la defensa y difusión de un sistema unitario se harían realidad apenas empezaron a trabajar los gobiernos de la transición que tendrían que actuar simultáneamente en muy diversos campos para conseguir llegar, inicialmente, a una unidad de dirección y, posteriormente, al máximo grado de integración de las Fuerzas Armadas, a su homogeneización interna; a su funcionalidad y a ponderar debidamente las dimensiones, medios y recursos de las

diferentes organizaciones que componen las Fuerzas Armadas, en función de una concreta política de defensa.

El mérito de los sustanciales avances que se produjeron en aquellos años corresponde en gran medida al General Gutiérrez Mellado que ocupó sucesivamente los puestos de jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, ministro de defensa y vicepresidente del gobierno para asuntos de la defensa.

El primer paso importante fue la institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor por decreto-ley 11/77 de 8 de febrero de 1977, a la que se le asignaban las funciones de asesorar en la elaboración de la Política Militar, formular y proponer el Plan Estratégico Conjunto y determinar dentro de él un Objetivo de Fuerza Conjunto; ejercer la conducción estratégica del PEC y coordinar la planificación de los Ejércitos; establecer la doctrina de acción unificada y coordinar la regulación de la doctrina militar de los ejércitos y de sus reglamentos tácticos, logísticos y técnicos.

Esta institucionalización de la JUJEM se simultaneó con la formulación e iniciación de los trabajos de ORGEA (Organización del Ejército del Aire), META (Modernización del Ejército de Tierra) y los avances en el desarrollo de la LOA (Ley Orgánica de la Armada), aunque todavía marchando todos ellos a su aire.

Esto es lo que se pretendió corregir con el R. D. 1578/77 de 4 de julio de 1977 por el que se reorganizaba la Administración Central del Estado y reaparecía en ella un Ministerio de Defensa al que se daba como tarea «la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se requiere a la Defensa Nacional y la ejecución de la política militar correspondiente».

Dado el fuerte arraigo que habían alcanzado los distintos ministerios castrenses la organización del nuevo se orientó «en una línea de lógica prudencia», debido no sólo a esto sino también al escaso desarrollo de las actividades relacionadas con la política militar por falta de una doctrina al respecto.

Así la organización del Departamento tuvo un carácter de provisionalidad. Se integraron en una única Subsecretaría las antiguas de tierra y aire y los órganos superiores de la Administración de la Armada que realizaban funciones similares y el resto de las competencias de los desaparecidos ministerios se asignaron a sendas secretarías de Estado una por Ejército, completando el esquema el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID).

Cuatro meses después, plazo que daba el decreto-ley para la estructuración de los nuevos departamentos ministeriales, se organizó el de defensa en dos campos de gestión: de un lado la Cadena de Mando Militar, responsable de los aspectos operativos y de algunos administrativos, y de otro la rama político-administrativa, con misión de proporcionar a los Ejércitos los recursos que éstos precisaran para cumplir sus funciones. Se avanzaba hacia una estructura unitaria y funcional. Subsistía el Alto Estado Mayor y su jefe presidiría la Junta de Jefes de Estado Mayor, que mantenía su carácter de órgano colegiado y vértice superior de la cadena de mando militar.

El siguiente paso trataba de alcanzar la máxima homogeneización de los Ejércitos, una vez que se había logrado la unidad de dirección. Éste fue el objetivo de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por ley de 28 de diciembre de 1978 y por las particulares de los Ejércitos de Tierra y Aire y la Armada, objeto de los Reales Decretos de 9 de noviembre de 1983, 22 de febrero y 23 de mayo de 1984. En ellas se establece por primera vez que la composición de los Ejércitos respondería al criterio común de constar cada uno de ellos de un Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza, para lograr lo cual hubo que vencer no pocas resistencias y renunciar a no escasas aspiraciones.

Siguiendo en esta línea de progreso la ley 6/80 de 1 de julio regulaba los «criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar». En ella, después de definir la defensa nacional como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar al logro de tal fin», y de afirmar que su objeto es «garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria», procede a regular la organización de la defensa a fin de que «constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional».

Consecuencia inmediata era establecer una política militar como parte de la política general y componente esencial de la de defensa, materias que son objeto de su Título Preliminar.

En el I trata de los Órganos Superiores de la Defensa Nacional y establece las competencias respectivas en esa materia del rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Presidente del Gobierno, la Junta de Defensa Nacional, el Ministro de Defensa, la Junta de Jefes de Estado Mayor y los Jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos.

El II habla de la contribución de los recursos de la nación a la defensa nacional. El III de los cometidos de las Fuerzas Armadas, de sus efectivos, que «se ajustarán al objetivo de Fuerza conjunto» y dispone que se regulen por ley el régimen de personal de los miembros de las FAS y la enseñanza militar. Prescribe que en la futura estructura orgánica se procurará que ésta sea funcional y unificadora en la medida de lo posible. Por último determina las misiones específicas de cada una de las ramas del servicio militar.

El Título IV trata de la Organización Territorial, que se mantiene, aunque se dice que «El ministro de defensa, oída la Junta de Jefes de Estado Mayor, podrá proponer al gobierno el establecimiento de zonas de defensa bajo Mando Unificado».

Los Títulos V, VI y VII, tratan del servicio militar, de la Guardia Civil y de la jurisdicción militar remitiéndose en todos ellos a las leyes o reglamentos orgánicos que se dicten posteriormente.

Esta ley fue muy mejorada por la del mismo rango 1/84 del 5 de enero que sustituía los artículos 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º y 32, introducía el 11 bis y suprimía el 24.

En el nuevo artículo 8.º se detallan las funciones del Jefe del Gobierno, que antes quedaban inconcretas, y que son: la de director de la política de defensa; la de autoridad con capacidad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas; la de dirigir la guerra y formular las directivas para las negociaciones exteriores; la de definir los grandes planteamientos estratégicos y de política militar, los grandes objetivos estratégicos, la aprobación de los planes que de ellos se derive, la distribución de las Fuerzas y la provisión de necesidades.

En el 9.º, reelaborado, se detalla la composición y atribuciones de la Junta de Defensa Nacional, de la que forman parte el rey, el presidente del gobierno, los vicepresidentes, si los hubiera, el ministro de defensa, los jefes del Estado Mayor de la Defensa y de los de tierra, mar y aire, y los ministros de Asuntos Exteriores e Interior, así como aquellos otros que el presidente del gobierno considere oportuno citar. Es el órgano superior asesor y consultivo del gobierno en materia de defensa y también puede asesorar al rey y al presidente del gobierno. Estudia y eleva al gobierno las propuestas que crea conveniente en asuntos relacionados con la defensa nacional y que afecten a distintos ministerios o exijan una propuesta conjunta; emite informes sobre cuanto le consulte el gobierno e informa sobre las grandes directrices de política militar que elabore el ministro de defensa.

El artículo 10, en su nueva redacción, se refiere a éste que, por delegación del presidente del gobierno, dirige la política de defensa ordena, coordina y dirige la acción de las Fuerzas Armadas, propone al gobierno los objetivos de la política de defensa, ejerce las funciones derivadas de ella y que no se reserve al presidente, o que éste no delegue expresamente en un vicepresidente, elabora, determina y ejecuta la política militar, formula el PEC, establece el OFC, que elevará para su aprobación por el gobierno, dirige y coordina la adquisición y administración de recursos, decide el régimen de producción y suministro de armas y material, de acuerdo con el PEC y el OFC, coordina la investigación científica y técnica en materia de defensa, dirige, coordina y controla las políticas de personal, enseñanza y acción social, la administración militar y propone al gobierno los programas económicos y financieros.

El artículo 11 concreta las funciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que se reducen, para limitarlas a las de un órgano colegiado de asesoramiento en cuanto a lo que se refiere a evaluar y conducir operaciones militares y las medidas para asegurar la máxima eficacia operativa conjunta. Además intervendrá para dar su opinión sobre la situación estratégica general, evaluación de posibles amenazas, comprobación de los niveles de eficacia de las FAS, formulación del PEC, del que supervisarán su aplicación; y la corresponderá coordinar los planes de los distintos ejércitos, establecer la doctrina de acción unificada y combinada y coordinar la regulación de la doctrina militar plasmada en los reglamentos tácticos, logísticos y técnicos de tierra, mar y aire.

En el artículo 11 bis, novedad absoluta, se trata de una nueva figura de descollante importancia en orden a la integración de los Ejércitos, la del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, que sustituye al anterior presidente de la JUJEM y que pasa a ser el primer colaborador del ministro de defensa, del que depende orgánica y funcionalmente, y al

que ayuda en el planeamiento y ejecución de la política militar en sus aspectos operativos.

En tiempo de guerra recaerá en él el mando operativo, si el gobierno no decide nombrar un general en jefe, y lo ejercerá en dependencia directa del presidente del gobierno. Formulará las directivas operativas y logísticas de carácter combinado o conjunto, que presentará a la aprobación del ministro; ejercerá el mando de los unificados y especificados que se constituyan y que podrá delegar en cualquiera de los jefes de los Estados Mayores de las diferentes ramas armadas en función de su naturaleza y propondrá al ministro, previa deliberación de la Junta, la unificación de los servicios que no sean exclusivos de un determinado Ejército.

En la nueva redacción del artículo 12 se establece que los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire ejercen el mando de sus Ejércitos respectivos, estableciendo con carácter definitivo y unitario que cada uno de ellos quedaría constituido por un Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza.

El artículo 23 se modifica para dejar claro que el PEC no será formulado y propuesto por la JUJEM sino por el ministro de defensa y aprobado por el gobierno, y que de él se derivará la composición y dimensiones de los diferentes ejércitos.

Se suprime el artículo 24, que hablaba de las competencias en cuanto al régimen de producción y suministros de los sistemas de armas y se da una nueva redacción al 32 que forma parte del Título IV que habla «de la organización territorial» y que antes decía: «La ley establecerá las bases de la organización militar del territorio nacional en regiones o zonas.» Ahora dice:

«La organización militar del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos y aéreos, podrá estructurarse en regiones o zonas terrestres, marítimas y aéreas y se establecerá en el marco de la política de defensa, en función de las siguientes bases:

- a) Valoración de las potenciales amenazas.
- b) Las zonas geográficas naturales, consideradas desde el punto de vista estratégico.
- c) Las necesidades operativas y logísticas que requiere el ejercicio y garantía de la soberanía nacional en los espacios terrestre, marítimo y aéreo.
- d) La evaluación de los recursos humanos, económicos y materiales, existentes en el ámbito territorial, que requiera la defensa nacional para el caso de una movilización general.»

Con esta ley se produce un notable avance en la coordinación de la acción militar, pero no en la estructuración funcional de los distintos ejércitos al mantener su esquema tradicional de una organización territorial independiente para cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. Se habla de la posibilidad de constituir zonas de defensa bajo Mando Unificado, pero no como sustitución de lo anterior sino como una superestructura, lo que, a mi entender, complica las cosas en vez de resolverlas.

Supone un progreso en el camino hacia la integración de los órganos de la administración y en la definición de las responsabilidades respectivas de los que participan

en la dirección política y la conducción militar; aumentan las competencias del Jefe del Gobierno, como director único del conjunto; las funciones del ministro de defensa, como delegado suyo y en orden a la conducción operativa se diseña la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa que pasa a ser el vértice superior de la cadena de mando militar, la máxima autoridad después de la del ministro en tiempos de paz y directamente responsable ante el jefe del gobierno en caso de guerra.

Se corregían así defectos seculares y se iba materializando una política que trataba de conseguir, a través de la unidad de dirección, el máximo grado de integración de las FAS, su homogeneización interna, su funcionalidad y una debida ponderación de las dimensiones y medios de las diferentes ramas del servicio militar hasta conseguir que constituyan un sistema unitario.

Esta política se ha mantenido en una clara línea de continuidad desde que se constituyó el Ministerio de Defensa siendo sus hitos más importantes la aprobación por el Congreso el 29 de octubre de 1982 de nuestra adhesión a la OTAN, que S. M. el rey sancionó con la firma del correspondiente instrumento de ratificación el 29 de mayo de ese año; la formulación por el presidente González del Decálogo que enunció el 23 de octubre de 1984 y al que dio su conformidad el pueblo español en el referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986 y, finalmente, por los acuerdos de 21 de mayo de 1990 que establecen las modalidades de coordinación entre España y la OTAN.

De acuerdo con la Ley orgánica 1/84 se procedió por R. D. 135/84 a reestructurar el Ministerio de Defensa ampliando sus órganos administrativos en detrimento de los distintos Cuarteles Generales, que conservaban mucho de los viejos ministerios desaparecidos, lo que se tradujo en un notable aumento de la participación del órgano central en el presupuesto de defensa que del 1 por cien que tuvo en los años setenta, pasó al 7 por 100 en 1980 y al 27 por cien en 1984. Siguiendo en esa misma dirección un nuevo R. D., el 1/1987 de 1 de enero, «determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa» que, según el legislador, suponía «dar un nuevo paso en el proceso de definición y consolidación del Ministerio como Órgano de la Administración Central del Estado encargado de la elaboración, determinación y ejecución de la política militar y, por delegación del Presidente del Gobierno, de la dirección de la política de defensa y de la ordenación, coordinación y dirección de la actuación de las Fuerzas Armadas». Pasaban a depender directamente del ministro la Dirección General de Política de Defensa, que antes lo estaba del JEMAD, el CESID y la DRISDE; el Estado Mayor de la Defensa contaría con un Estado Mayor conjunto de cinco secciones y existirían una Secretaría de Estado de la Defensa y una Subsecretaría de la Defensa.

Posteriormente, por R. D. de 18 de mayo de 1990, se ha elevado a Secretaría de Estado la Subsecretaría de Defensa con el nombre de Secretaría de Estado para la Administración Militar y ha ascendido de nivel la Subdirección General del Servicio Militar.

En cumplimiento de lo que determinaba el Decreto en el que se fijaba la estructura orgánica del Ministerio de Defensa una Orden Ministerial, la n.º 7/89 de 3 de febrero,

dispone la constitución de los Mandos Operativos Terrestre, Naval, Aéreo y de Canarias, de los que los tres primeros serían ejercidos por los respectivos jefes de Estado Mayor y el cuarto, que tendría el carácter de mando unificado, por un teniente general o almirante nombrado al efecto que tendría como Jefe de Estado Mayor a un oficial general «perteneciente a Ejército distinto al del Comandante en Jefe».

Sin embargo podría ocurrir que se concedieran las Comandancias de alguno de los mandos operativos, terrestre, naval o aéreo, a autoridad distinta, en cuyo caso dependería operativamente del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, excepto cuando se trate de realización de ejercicios «específicamente orientados a la evaluación de los planes operativos en vigor».

Finalmente, toda esta evolución orgánica ha culminado con el R. D. 1207/1989 de 6 de octubre por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos siguiendo una normativa «presidida por los criterios de operatividad, unidad de acción, homogeneidad, facilidad de coordinación y agilidad en los circuitos de relación».

Avanzando en el camino hacia la homogeneización de las FAS, se dispone que dentro de la estructura común de los Ejércitos, Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza, los Cuarteles Generales queden compuestos por el Estado Mayor, y las direcciones de Asuntos Económicos y Servicios Técnicos; la Fuerza deben organizarla «de forma tal que se garantice en todo momento la posibilidad de asignación total o parcial de las mismas (sus respectivas Fuerzas) a los Mandos Operativos»; el Apoyo a la Fuerza estaría en todos los casos integrado por el Mando o Jefatura de Personal, el mando o jefatura de apoyo logístico y, en dependencia orgánica y funcional con la Intervención General de la Defensa, una Intervención «que ejercerá las funciones previstas en la legislación vigente respecto de los órganos del Cuartel General y de los Centrales del Apoyo a la Fuerza». En cumplimiento y desarrollo de este decreto el 12 de marzo de 1991 se cursaron las órdenes números 21, 22 y 23 que desarrollaban la estructura particular de los Cuarteles Generales, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza en el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

La Fuerza Terrestre se articula en Mandos Regionales y Reserva General, y las Unidades Logísticas que sean atribuidas a los Mandos Operativos. Posteriormente, una directiva ministerial aprobada por el Consejo de Ministros el 20 de diciembre de 1991 daba nacimiento a la Fuerza de Acción Rápida (FAR), mando especificado que alcanzará capacidad operativa en 1997 y que de momento no dispondrá de fuerzas atribuidas con carácter permanente por lo que se reduce en la práctica a un Cuartel General que, cuando se considere oportuno, se hará cargo de las tropas que ponga a su disposición el Jefe del Mando Operativo Terrestre<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El R. D. 1207/1989 de 6 de octubre se publicó en el *BOD* 198 del 16 de octubre y las OO.MM. 21, 22 y 23/1991 de 12 de marzo en el *BOD* 58 de 22 de marzo. La FAR dispone, «desde su nacimiento», de la Brigada Paracaidista, la Bandera de Operaciones Especiales de la Legión, una Bandera de Infantería Ligera, también de la Legión, y de algunas unidades de helicópteros de las FAMET. Su mando depende orgánicamente del Jefe del Estado Mayor y está encuadrado en la Reserva General del Ejército. Contará, normalmente, con las unidades de élite de nuestro Ejército de Tierra.

La Fuerza de la Armada se estructura en la Flota, núcleo fundamental constituido por buques de superficie, submarinos, aeronaves y unidades de infantería de marina, al mando de un almirante, y las denominadas Fuerzas de Zona, adscritas a las distintas zonas marítimas en que se distribuye permanentemente el espacio marítimo.

La Fuerza Aérea se articula en los mandos aéreos del Centro, el Estrecho, Levante y Canarias y, desde época reciente en el Mando Operativo Aéreo que, como el de las FAR terrestres, queda reducido a un Cuartel General al que se asignarán para operaciones o maniobras las unidades que se designarán y que, de momento, están a disposición de los jefes de las regiones aéreas en que tengan sus bases.

Es decir se consolidan los Mandos regionales que han pasado a ser ocho en tierra —Centro, Sur, Levante, Pirenaico Oriental, Pirenaico Occidental, Noroeste, Baleares y Canarias—, cuatro en la Armada —Cantábrico, Estrecho, Mediterráneo y Canarias—, y otros tantos en Aviación —Primera, Segunda, Tercera Regiones Aéreas y Zona Aérea de Canarias—, sin que exista la menor relación entre las correspondientes demarcaciones, algo que dificultará notablemente la organización de Zonas de Defensa Unificadas, si es que alguna vez se decide su creación, ya prevista en las disposiciones vigentes como posible. Para mayor complicación las Regiones Militares, las Zonas Marítimas, las Regiones Aéreas, las Zonas de la Guardia Civil, las Regiones de Información de vuelo y la Organización Territorial y Jurisdiccional de las FAS no tienen nada que ver entre sí originando un galimatías por la absoluta falta de conexión «entre actividades sustancialmente conexas».

Esta coexistencia de la organización funcional, la de los mandos operativos, con la territorial, la de las regiones y zonas, no hace sino complicar el funcionamiento de ambas al hacer coincidir dos modelos que mutuamente parecen excluirse. No obstante es indudable que todas estas disposiciones suponen un claro avance y que han vencido, no del todo, resistencias que parecían invulnerables. Resulta satisfactorio que el cambio, aunque imperfecto, se produzca y que se mantenga una línea de tendencia hacia la superación de los obstáculos que se oponen a una organización auténticamente unitaria y funcional.

Subsisten diferencias muy significativas tanto en la organización de los Cuarteles Generales como en la de los órganos de la Fuerza y del Apoyo a la Fuerza, fiel reflejo de los particularismos todavía subsistentes. Por señalar simplemente un ejemplo, pero significativo, no se han podido unificar ni tan siquiera la denominación y número de las secciones de los Estados Mayores: en el de la Defensa son cinco Divisiones llamadas de Planes y Organización, Inteligencia, Operaciones, Logística y Telecomunicaciones y Guerra Electrónica; en el del Ejército de Tierra también cinco, pero éstas se llaman de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística y Planes y Organización; en el de la Armada sólo son cuatro, Orgánica, Estrategia, Táctica y Logística y en el de Aviación son, como en los dos primeros, cinco: Planes, Organización, Información, Operaciones y Logística, diferencias que realmente no se explica uno a que obedecen y que desde luego no tienen nada que ver con las peculiaridades o ámbito específico de actuación de cada Ejército que es la única causa que indica el R. D. 1207/1989 como

justificativa para no seguir unos criterios que deben ser, como igualmente dice esa disposición, similares en lo esencial.

Estas afirmaciones de lo diferencial, que a nada conducen, deben ser eliminadas. La organización territorial, de subsistir, debería quedar claramente subordinada a la operativa y reducirse a funciones meramente logísticas de apoyo. De otra forma no es más que un elemento perturbador pero al que la fuerza de la tradición ha hecho enormemente resistente al cambio. Cabría su permanencia si desaparecieran las regiones terrestres y aéreas y las zonas marítimas sustituidas por zonas de defensa con mando unificado que cubrieran los tres espacios en que cabe estructurar otros tantos posibles teatros de operaciones: el del Cantábrico, el del Estrecho y el del Mediterráneo, excluido el de Canarias que ya cuenta, en teoría, con un mando unificado, que no se termina de configurar. El decreto que lo creó sigue sin tener cumplimiento.

## **MIRANDO AL FUTURO**

Las evidentes mejoras que se han conseguido en los aspectos orgánicos, con ser importantes, son insuficientes. Dijo Azaña que su decisión era «organizar y formar el Ejército en condiciones tales que pueda competir con un Ejército extranjero en una guerra de carácter internacional». No lo logró como ninguno de sus antecesores y sucesores y la Directiva de Defensa Nacional 1/92 de 27 de marzo del año en curso vuelve a repetir que el objetivo prioritario para el desarrollo de la política militar es: «Alcanzar a medio plazo unas Fuerzas Armadas cualitativamente equiparables a las de nuestros aliados y cuantitativamente proporcionadas a nuestras disponibilidades demográficas y económicas...» Esperemos que esta vez lo consigamos.

El esfuerzo económico realizado en materia de defensa y que habitualmente se mide en porcentajes del PIB, se está reduciendo, a mi parecer, peligrosamente. Este era en nuestro país del 1,56 en 1974, cuando el promedio de los países europeos superaba el 3 (sólo tres países, Bélgica, Dinamarca e Italia, estaban en cifras inferiores, pero por encima del 2,5) y a partir de entonces subió ininterrumpidamente hasta situarse en 1984 en el 2,2. Luego la mejoría de la situación internacional y el reciente final de la guerra fría, ha permitido rebajar de nuevo esta relación que en los últimos años disminuye vertiginosamente. En 1991 se cifró en la Ley de Presupuestos en el 1,56, pero sólo se autorizaron pagos que la redujeron al 1,37 y las previsiones para el presente ejercicio la disminuyen al 1,31, cantidad que en los medios castrenses se considera insuficiente para conseguir los objetivos propuestos.

Medido este esfuerzo en dólares al cambio de 1985 sitúan los gastos de defensa en España en unos 100 dólares por habitante y año en tanto esa cifra es de 385 en Francia, 368 en Gran Bretaña, 325 en Alemania, 204 en Grecia y 185 en Italia, siendo únicamente inferiores en Portugal y Turquía que en 1990 fueron de 74 y 62 dólares respectivamente, hablando siempre al cambio en 1985.

Pero, aún siendo esto importante, lo realmente fundamental no es lo que se gasta sino como y en qué y lo primordial es que nuestro OFC se fije no en virtud de un compromiso entre las diferentes ramas de las FAS sino como resultado de un estudio calculado y ponderado de nuestras necesidades. Desde hace dos siglos hemos apostado por la cantidad en detrimento de la calidad, es ya hora de que hagamos lo contrario.

Con este criterio, ¿cuál sería la repartición óptima de nuestros recursos destinados a defensa militar? Indudablemente la más adecuada para nuestra seguridad y la mundial, en la medida que colaboremos con ella.

Estos son los dos polos que configuran los imperativos de nuestra política de defensa: de un lado el cumplimiento de las misiones que a las Fuerzas Armadas asigna la Constitución, es decir garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y del otro ser fieles a los compromisos derivados de nuestra firme convicción europeísta, que nos ligan en el sistema europeo de seguridad (UEO), y universal que lo hacen a los organismos internacionales como la Alianza Atlántica y la ONU.

Todas estas obligaciones ofrecen diferentes ámbitos posibles de actuación que se reducen a tres en cuanto a la defensa de los específicos intereses nacionales y que puede aumentar hasta un número indefinido en el caso de que tuviéramos que hacer frente a compromisos internacionales. Serían los siguientes:

- El territorio nacional, con sus correspondientes espacios aéreos y marítimos de soberanía. Su integridad física y la protección de los intereses nacionales vitales constituyen, por mandato constitucional, el fin esencial de la defensa militar.
- La zona de Seguridad Nacional (ZSN), que se extiende hasta las doscientas millas náuticas o hasta las líneas de delimitación con las de Francia, Portugal e Italia y que constituyen las «áreas normales de la defensa naval y aérea española».
- El espacio estratégico de interés nacional (EEIN), que cubre un área geográfica bastante más amplia que la ZSN, en la que se hace preciso concentrar el esfuerzo militar en defensa de unos intereses nacionales prioritarios. El EEIN se contempla como un espacio propicio para la cooperación militar con nuestros aliados.
- Independientemente de éstos, que nos son específicos, España puede verse obligada a actuar militarmente en cualquiera de los espacios por cuya seguridad vele la UEO o el CSCE y en aquellos otros delimitados en el artículo 5.º del Tratado del Atlántico Norte o no importa en que lugar de la superficie terrestre en que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas considere que es necesaria nuestra presencia de acuerdo con lo establecido en los artículos 43 y ss. de la Carta.

Todo ello define el papel de las Fuerzas Armadas que tendrán que estar preparadas

para cubrir toda esa amplia gama de misiones que van desde la defensa de nuestro territorio, la protección de la vida de la población y los intereses vitales de la nación a contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados y a colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones, especialmente en nuestro entorno geográfico, como dice la Directiva de Defensa Nacional 1/92<sup>15</sup>.

Para que puedan cumplirlas con eficacia es bueno, esencial y primario, que constituyan un bloque homogéneo bajo una dirección única, camino en el que, repito, se ha avanzado bastante, aunque todavía quede un buen trecho por recorrer.

Si predominan nuestros específicos intereses nacionales nuestras Fuerzas Armadas tendrían que actuar siempre en un escenario predominantemente aero-naval y el sentido común aconsejaría organizar unas potentes —que no quiere decir numerosas— y equilibradas Fuerzas Aéreas y Navales capaces de ejercer un control permanente del eje Canarias-Gibraltar-Baleares y de la ZSN y del EEIN, complementadas con unas pequeñas fuerzas terrestres encargadas de la defensa de las Bases Aéreas, Navales y Aeronavales.

Otra cosa sería si predominara la opción de dar prioridad a las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas, bien en el marco de una fuerza multinacional organizada para repeler una agresión o en el de los denominados «casos azules», para hacer respetar un alto el fuego en zona de conflicto. Un tercer caso sería el de colaborar a la seguridad europea y Atlántica en el ámbito de la OTAN, la UEO, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa o la futura unión europea.

En todas estas situaciones se trataría de acciones «fuera de área», y nuestra contribución podría materializarse en un contingente unificado que podría tener componentes terrestre, naval y aéreo o limitarse a una fuerza aeronaval o aeroterrestre y en cada caso habría que ponderar adecuadamente, en función de los requerimientos que nos hicieran nuestros aliados, el volumen de la fuerza y de cada uno de sus componentes.

Sus tropas se extraerían normalmente de los Mandos operativos, de la FAR, de la Flota e incluso de los mandos regionales y no parece que debieran alterar de manera significativa la composición normal de nuestras Fuerzas Armadas en funciones de defensa de nuestros intereses prioritarios.

Hoy por hoy no contamos ni con unas Fuerzas armónicamente repartidas, ni suficientemente dotadas. Por añadidura tampoco hay ponderación ni en los efectivos respectivos del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, ni en los créditos que para su sostenimiento y mantenimiento en condiciones operativas les conceden los presupuestos.

---

<sup>15</sup> La Directiva de Defensa Nacional 1/92 de 27 de marzo de 1992 a la que pertenecen los párrafos transcritos, se ha hecho pública por primera vez y la reproduce la *Revista Española de Defensa*, núm. 52 de junio de 1992.

Las desigualdades tradicionales en cuanto al reparto de efectivos se mantiene y apenas se moderan. En la OM 450/39437/91 de 25 de octubre de 1991 por la que se fijó el contingente anual del año en curso se asigna el 78,55 por cien de los efectivos totales de las Fuerzas Armadas al Ejército de Tierras; el 12,85 por cien a la Armada y únicamente el 8,6 por cien al Ejército del Aire, cifras que no necesitan comentario y que difieren extraordinariamente de las normales en los países de nuestro entorno. Es decisión del Gobierno reducir el total hasta situarlo entre 170.000 y 190.000 hombres, lo que supondría una disminución de unos 65.000 y aunque todos se detrajera del Ejército de Tierra, éste aún conservaría el 74 por cien, cifra muy superior a la del promedio de los países europeos que se sitúa en el 56 por cien. Todavía queda mucho por hacer para que la estructura de nuestras Fuerzas Armadas tenga un aire de modernidad.

Sin embargo, las cifras presupuestarias ya no escandalizan o escandalizan menos. En el presupuesto para el actual ejercicio económico el Ejército de Tierra participa con un 35,2 por cien del total del asignado al Ministerio de Defensa; la Armada con un 19,2 por cien; el Ejército del Aire con un 18 por cien y el Órgano Central de la Defensa nada menos que con un 27 por cien, cifra esta última que creció desmesuradamente, hasta alcanzar ese porcentaje en 1981, después de que se aprobara la Ley Orgánica 6/80 y se reestructurara el Ministerio de Defensa haciendo disminuir en 11 puntos la participación terrestre, en 4 la naval y en 5 a la aérea. Aunque con cargo a sus créditos se pagan las inversiones para investigación y desarrollo (I + D), los gastos del personal en las reservas activa y transitoria de los tres Ejércitos, como también los que originaban, hasta este ejercicio incluido, el de los mutilados, y los precisos para cubrir las necesidades de los Cuerpos comunes, todavía parece excesiva esa participación que eleva los gastos generales del conjunto a unas cifras que difícilmente toleraría una empresa privada bien administrada<sup>16</sup>.

Independientemente de esta consideración, sigue siendo muy baja la cifra concedida a Aviación que ocupa el último lugar a distancia bastante apreciable de la Armada, que la precede, cuando esto no sucede en ninguna parte, en el Reino Unido, en Noruega, en Holanda y Portugal, naciones netamente marítimas, va la Marina por delante pero con unos créditos casi idénticos a los que se otorgan a la Aviación. En todos los demás países ésta se ve primada de forma muy acusada y hasta en aquéllas ocupa el primer lugar cuando se trata del capítulo de inversiones. El Ejército de Tierra sólo en Holanda, Italia y Dinamarca tiene asignado un porcentaje superior que en España, algo que también sucede en los dos países continentales por excelencia, Francia y Alemania, con extensas fronteras terrestres. De todas formas sus cifras son difícilmente comparables porque desconocemos qué parte de los créditos de que gozan podría atribuirse a cada uno de los Ejércitos en los que figuran en el órgano central.

---

<sup>16</sup> Los de I + D se cifran aproximadamente en un 6 por cien del presupuesto total de la defensa. Ver el trabajo «El Presupuesto del Ministerio de Defensa para 1991», del entonces coronel Emilio Conde Fernández Oliva, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, de marzo de 1991, y el titulado *Defensa: El presupuesto más bajo de todos los años*, de Pedro Hernández Fernández, teniente coronel Aviación en la misma revista de junio de 1992.

Resumiendo todo lo dicho podríamos concluir en que se han producido avances considerables en el campo de la orgánica en dirección a la creación de un sistema unitario para la defensa militar de España, que el presupuesto va siendo cada vez más racional y equilibrado, pero que subsisten graves defectos estructurales que por lo confuso, múltiple y complejo de los canales de mando dificultarán la operatividad de nuestras Fuerzas Armadas.

La coexistencia de la organización territorial con la operativa y la ausencia de auténticos mandos unificados pone arena en los cojinetes de la máquina que supone las Fuerzas Armadas y éstas tendrían que improvisar estructuras funcionales en caso de verse obligadas a intervenir.

Siempre se pensó que de los mandos unificados necesarios el primero en constituirse sería el de las Fuerzas de Intervención Inmediata pero no se ha pasado de unos mandos operativos maniatados por los de las Regiones y Zonas. Insistimos en que si algún esquema territorial tuviera que subsistir éste debiera ser común a todas las Fuerzas Armadas lo que, entre otras ventajas, tendría la de que en las jefaturas de región —preferiría llamarlas de sector para poner de manifiesto su carácter subordinado— habría una autoridad militar única que representaría al Ministerio de Defensa en esa demarcación geográfica.

Si se consiguiera hacer desaparecer a todas las Capitanías Generales, que subsisten aunque se les haya quitado ese nombre, y las de Región Aérea y Zona Marítima y se las sustituyera por uno o varios mandos unificados sectoriales, habríamos conseguido una organización en la que prevalecerían los principios de unidad de dirección, integración de las Fuerzas, funcionalidad de los sistemas, ponderación y equilibrio en la repartición de recursos y eficacia en el conjunto y podríamos afrontar con optimismo el reto del siglo XXI.

Quedaría todavía lo que siempre nos ha faltado: dotar a esas Fuerzas Armadas equilibradas de los medios precisos para que cada una de sus unidades fuera tan buena, por lo menos, como cualquiera similar de las de nuestros aliados.

**Cuadro I**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA 1972-1992**  
(Sólo Ley de Dotaciones)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Órgano Central .....	60	63	78	85	.89	108	96	607	2.753	6.437
Ejército de Tierra .....	8.202	9.830	11.781	14.121	16.921	22.395	29.652	38.925	50.285	60.795
Armada .....	6.295	7.545	9.043	10.837	12.989	16.960	22.021	28.798	37.126	44.318
Ejército del Aire .....	4.778	5.727	6.864	8.226	9.860	12.830	16.770	21.663	27.856	32.765
<b>Total .....</b>	<b>19.335</b>	<b>23.165</b>	<b>27.766</b>	<b>33.269</b>	<b>39.859</b>	<b>52.293</b>	<b>68.539</b>	<b>89.993</b>	<b>118.020</b>	<b>144.315</b>
Órgano Central (%) .....	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4
Ejército de Tierra (%) .....	42	42	42	42	42	43	43	43	43	42
Armada (%) .....	33	33	33	33	33	32	32	32	31	31
Ejército del Aire (%) .....	25	25	25	25	25	25	24	24	24	23
<b>Total (%) .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>								

**Cuadro I (Continuación)**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA 1972-1992**  
 (Sólo Ley de Dotaciones)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Órgano Central .....	7.297	11.703	11.886	19.469	24.816	42.656	51.485	77.708	83.272	79.245	80.419
Ejército de Tierra .....	81.060	114.051	123.640	128.788	120.937	134.859	139.669	143.013	143.247	131.958	112.228
Armada .....	58.055	72.915	104.857	106.580	100.938	126.013	126.768	122.442	122.576	98.707	86.796
Ejército del Aire .....	43.072	53.870	68.090	73.134	69.420	70.466	97.105	109.538	102.722	97.422	79.363
<b>Total .....</b>	<b>189.484</b>	<b>252.539</b>	<b>308.473</b>	<b>327.971</b>	<b>316.111</b>	<b>373.994</b>	<b>415.027</b>	<b>452.701</b>	<b>451.817</b>	<b>407.332</b>	<b>358.806</b>
Órgano Central (%) .....	4	5	4	6	8	11	12	17	18	19	22
Ejército de Tierra (%) .....	43	45	40	39	38	36	34	32	32	32	31
Armada (%) .....	31	29	34	32	32	34	31	27	27	24	24
Ejército del Aire (%) .....	23	21	22	22	22	19	23	24	23	24	22
<b>Total .....</b>	<b>100</b>										

**Fuentes:**

- Presupuestos Generales del Estado, años 1972 a 1981.
- Memoria de la Legislatura (1982-86), MINISDEF.
- Memoria de la Legislatura (1986-89), MINISDEF.
- Presupuestos Generales del Estado 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991.
- Proyecto de presupuestos para el ejercicio de 1992.

**Legislación de dotaciones para las FAS:**

- Ley 85/65, Ley 32/71, R. D. 5/77, Ley 44/82, Ley 6/87 y Ley 9/90.

**Valoración en pesetas:**

- Las cifras representan millones de pesetas.
- Las cifras corresponden a pesetas corrientes de cada año.
- Las cifras de cada uno de los Ejércitos se han obtenido a partir de datos en pesetas de 1985 aplicando un criterio de proporcionalidad (como consecuencia de que en esos años todas las retribuciones de las FAS en el Órgano Central).

**Cuadro II**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA 1972-1992**  
(Incluye Personal, Ley Dotaciones y PPIP)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Órgano Central .....	495	671	686	1.388	2.376	2.240	4.324	4.883	18.933	91.132
Ejército de Tierra .....	32.022	36.443	45.768	54.285	67.722	84.775	107.293	132.292	142.207	130.735
Armada .....	11.615	13.444	17.234	21.157	26.499	33.203	41.140	53.299	67.281	65.946
Ejército del Aire .....	10.040	11.636	14.909	18.616	22.625	29.178	35.958	46.818	57.827	49.651
<b>Total .....</b>	<b>54.172</b>	<b>62.194</b>	<b>78.597</b>	<b>95.446</b>	<b>119.222</b>	<b>149.396</b>	<b>188.715</b>	<b>237.292</b>	<b>286.248</b>	<b>337.464</b>
Órgano Central (%) .....	1	1	1	1	2	1	2	2	7	27
Ejército de Tierra (%) .....	59	59	58	57	57	57	57	56	50	39
Armada (%) .....	21	22	22	22	22	22	22	22	24	20
Ejército del Aire (%) .....	19	19	19	20	19	20	19	20	20	15
<b>Total (%) .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro II (Continuación)**

**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA 1972-1992**

(Incluye Personal, Ley Dotaciones y PPIP)

	1982(*)	1983(%)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Órgano Central .....	53.114	49.384	70.646	84.332	106.309	132.203	154.419	189.264	221.180	236.627	216.740
Ejército de Tierra .....	187.410	226.847	231.825	262.827	258.524	273.583	281.912	288.716	305.868	298.642	276.913
Armada .....	96.551	111.555	144.033	154.269	150.488	179.077	179.782	178.741	183.218	163.457	151.068
Ejército del Aire .....	72.208	90.546	106.329	117.203	115.662	119.213	145.950	161.192	160.167	159.608	141.162
Total .....	409.283	478.332	552.833	618.631	630.983	704.076	762.063	817.913	870.434	858.334	785.883
Órgano Central (%) ..	13	10	13	14	17	19	20	23	25	28	28
Ejército de Tierra (%)	46	47	42	42	41	39	37	35	35	35	35
Armada (%) .....	24	23	26	25	24	25	24	22	21	19	19
Ejército del Aire (%)	18	19	19	19	18	17	19	20	18	18	18
Total (%) .....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Cuadro III**  
**PRESUPUESTO DE LA SECCIÓN 14, MINISTERIO DE DEFENSA,**  
**PARA EL EJERCICIO DE 1992**

	<i>Servicio Presupuestario</i>	<i>Organismo</i>	<i>Cantidad (M/pesetas)</i>	<i>%</i>
Órgano Central	01	Ministerio y Servicios Generales	109.500.597	
	02	EMAD	13.801.067	
	03	SEDEF	15.186.562	
	04	SEDAM	11.795.238	
	05	DIGENECO	42.230.436	
	06	DRISDE	678.835	
	07	DIGENIN	984.864	
	08	DGAM	15.730.285	
	09	CESID	6.832.424	
Subtotal Órgano Central			216.740.308	27,6
Ejército de Tierra	10	MAPER	2.087.200	
	11	MALOG	94.238.578	
	12	DAE	180.587.153	
Subtotal Ejército de Tierra			276.912.931	35,2
Armada	15	MAPER	2.841.352	
	16	MALOG	79.151.486	
	17	DAE	69.074.565	
Subtotal Armada			151.067.403	19,2
Ejército del Aire	20	MAPER	2.909.530	
	21	MALOG	72.330.471	
	22	DAE	65.922.254	
Subtotal Ejército del Aire			141.162.255	18,0
Total Ministerio de Defensa			785.882.897	100,0

**Cuadro IV**  
**DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE GASTOS DE DEFENSA**

Estado	Media 70-74		Media 75-79		Media 80-84		Media 85-89		Media 1990c		Media 1986		Media 1987		Media 1988		Media 1989		Media 1990c	
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(9)
Bélgica .....	10,7	11,7	13,8	12,1	12,9	13,1	12,0	9,9	10,2	5,5	6,5	5,5	4,0	4,4	4,6	3,9	3,0	3,0	3,5	3,5
Canadá .....	7,3	9,0	17,8	19,7	20,2	21,4	20,1	18,4	18,9	2,8	2,5	2,3	2,8	2,6	2,6	2,9	3,7	3,7	2,8	2,8
Dinamarca .....	16,4	18,4	16,9	14,0	14,0	14,9	14,4	13,1	—	3,3	2,4	2,8	3,4	3,3	2,8	3,4	4,0	4,0	—	—
Alemania .....	16,4	16,8	20,0	19,6	20,4	20,1	19,3	19,0	—	6,3	6,3	5,4	5,9	6,1	5,8	5,6	5,8	5,8	—	—
Grecia .....	8,2	19,3	17,4	18,2	15,8	17,2	23,3	21,9	21,8	5,8	5,3	2,8	2,2	1,9	1,9	2,3	2,6	2,6	3,3	3,3
Italia .....	15,3	14,7	17,4	19,6	18,4	20,6	20,5	19,9	15,0	1,6	1,8	2,3	2,6	3,3	2,4	2,5	2,3	1,7	1,7	1,7
Luxemburgo ...	1,5	1,9	1,8	3,5	3,1	3,9	2,8	3,8	5,8	4,9	3,2	10,3	7,2	8,1	8,9	5,5	7,1	9,3	9,3	9,3
Holanda .....	12,8	18,0	20,5	19,8	20,3	17,8	20,4	17,6	18,3	2,8	3,2	3,7	5,2	4,6	4,7	5,2	6,6	6,4	6,4	6,4
Noruega .....	15,2	16,0	19,4	21,7	20,2	20,4	18,8	24,8	23,4	4,4	4,3	5,0	8,2	7,5	9,7	8,2	8,7	10,2	10,2	10,2
Portugal .....	7,1	2,2	5,5	7,6	6,3	10,1	10,5	11,9	7,6	2,3	3,4	5,9	3,7	3,7	3,7	4,1	2,8	3,2	3,2	3,2
España .....	—	—	—	23,6	24,7	20,7	14,4	12,3	—	—	—	—	—	34,0	3,2	3,1	3,5	3,5	—	—
Turquía .....	3,9	19,2	9,1	18,4	17,9	21,1	22,5	18,5	20,7	5,5	7,3	13,2	5,5	6,1	5,9	4,5	4,0	3,4	3,4	3,4
Reino Unido ...	16,6	21,6	26,2	24,8	25,2	24,7	25,4	22,0	—	2,4	1,7	2,7	3,9	3,9	3,7	4,1	4,1	4,1	—	—
Estados Unidos	21,4	17,6	21,9	25,6	25,8	26,5	24,8	25,3	—	1,5	1,9	1,6	1,8	1,8	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7

% en material

% en infraestructura

	% en personal										% en otros gastos operativos																
Bélgica .....	62,4	62,9	61,8	63,4	61,2	62,1	63,7	67,1	65,6	20,9	18,8	18,8	20,4	21,5	20,3	20,4	20,0	20,7	20,9	18,8	18,8	20,4	21,5	20,3	20,4	20,0	20,7
Canadá .....	65,6	60,8	50,7	46,2	46,7	46,1	45,4	47,6	48,5	24,0	27,3	29,0	31,2	30,5	29,9	31,6	30,3	29,8	24,0	27,3	29,0	31,2	30,5	29,9	31,6	30,3	29,8
Dinamarca .....	58,9	58,0	54,6	56,6	56,1	55,2	58,0	59,8	—	21,2	21,0	25,7	25,8	26,5	27,1	24,2	23,1	—	21,2	21,0	25,7	25,8	26,5	27,1	24,2	23,1	—
Alemania .....	50,5	49,8	46,6	48,9	48,5	49,2	48,7	51,1	—	26,7	27,0	27,9	25,5	25,0	24,9	25,5	24,0	—	26,7	27,0	27,9	25,5	25,0	24,9	25,5	24,0	—
Grecia .....	66,8	57,6	54,6	60,5	61,8	61,7	58,2	61,5	63,7	18,5	17,0	24,9	18,4	20,5	19,2	16,1	14,0	11,2	18,5	17,0	24,9	18,4	20,5	19,2	16,1	14,0	11,2
Italia .....	59,9	61,9	59,1	57,9	57,7	59,0	57,8	59,6	63,1	23,0	21,5	21,0	19,8	20,6	18,0	19,2	18,3	20,3	23,0	21,5	21,0	19,8	20,6	18,0	19,2	18,3	20,3
Luxemburgo .....	82,2	85,5	77,5	76,9	77,6	76,8	74,7	77,1	74,3	11,1	9,1	10,2	11,9	11,1	10,3	16,9	11,9	10,6	11,1	9,1	10,2	11,9	11,1	10,3	16,9	11,9	10,6
Holanda .....	65,4	61,2	55,3	52,8	51,3	53,6	54,3	53,7	52,9	18,9	17,3	20,3	22,0	23,8	23,9	20,1	22,2	22,5	18,9	17,3	20,3	22,0	23,8	23,9	20,1	22,2	22,5
Noruega .....	52,1	52,9	48,8	43,9	45,6	43,3	45,6	42,6	41,5	28,0	26,6	26,7	26,0	26,6	26,5	26,4	24,0	24,9	28,0	26,6	26,7	26,0	26,6	26,5	26,4	24,0	24,9
Portugal .....	50,8	68,8	66,6	67,6	66,2	65,7	66,3	71,4	74,1	37,9	25,1	21,9	19,8	23,0	20,6	19,0	14,0	15,1	37,9	25,1	21,9	19,8	23,0	20,6	19,0	14,0	15,1
España .....	—	—	—	—	—	49,7	54,5	57,3	58,1	—	—	—	—	—	21,6	21,6	25,2	26,1	—	—	—	—	—	21,6	21,6	25,2	26,1
Turquía .....	66,7	47,6	45,3	36,4	33,3	34,7	35,6	42,3	46,1	22,6	23,7	30,1	39,0	42,6	38,3	37,5	35,2	29,8	22,6	23,7	30,1	39,0	42,6	38,3	37,5	35,2	29,8
Reino Unido .....	4,8	44,6	37,4	38,6	39,0	39,0	40,7	39,5	—	32,0	31,9	33,5	32,5	31,8	32,6	29,7	34,4	—	32,0	31,9	33,5	32,5	31,8	32,6	29,7	34,4	—
Estados Unidos .....	—	—	41,9	37,0	35,8	35,9	37,6	38,2	—	—	—	34,5	35,5	36,6	35,5	35,6	34,9	—	—	—	34,5	35,5	36,6	35,5	35,6	34,9	—

Cuadro V

TOTAL DE FUERZAS ARMADAS

Estado	1970	1975	1980	1986	1987	1988	1989	1990c	1970	1975	1980	1986	1987	1988	1989	1990c	1988	1989	1990c
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	% personal civil y militar en relación al total																		
	Efectivos (en millares) de la fuerza laboral																		
Bélgica .....	108	103	108	107	109	110	110	108	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Dinamarca .....	42	34	33	28	28	30	31	30	2,2	1,8	1,7	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Francia .....	571	585	575	558	559	558	554	559	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8
Alemania .....	455	491	490	495	495	495	495	—	2,3	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	—	—	—
Grecia .....	178	185	186	202	199	199	201	203	6,2	6,5	6,1	5,9	5,8	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7
Italia .....	522	459	500	529	531	533	533	520	2,7	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
Luxemburgo .....	1	1	1	1	1	1	1	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Holanda .....	112	107	107	106	106	107	106	104	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
Noruega .....	37	38	49	38	38	49	43	51	2,9	2,8	2,6	2,3	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9	2,9	2,9
Portugal .....	229	104	88	101	105	104	104	95	6,8	2,9	2,3	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,3
España .....	—	—	356	314	314	304	277	295	—	—	—	3,0	2,5	2,5	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
Turquía .....	625	584	717	860	879	847	780	827	4,6	3,9	5,0	5,2	5,2	5,2	5,0	4,5	4,7	4,7	4,7
Reino Unido .....	384	348	330	331	328	324	318	313	2,9	2,5	2,2	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
OTAN-Europa .....	—	—	3.531	3.669	3.693	3.565	3.560	—	—	—	—	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	—	—	—
Canadá .....	91	78	82	85	86	88	88	87	1,5	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Estados Unidos .....	3.294	2.146	2.050	2.269	2.279	2.246	2.241	2.189	5,5	3,4	2,8	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6
América del Norte .....	3.385	2.224	2.132	2.354	2.365	2.334	2.329	2.276	5,1	3,2	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Total OTAN .....	—	—	5.662	6.023	6.058	5.985	5.888	—	—	—	—	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	—	—	—