

LA ORDEN DEF/166/2015, DE 21 DE ENERO, DE ORGANIZACIÓN BÁSICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. IMPLICACIÓN PARA LA ARMADA

Andrés GACIO PAINCEIRA



Introducción



L objeto del presente artículo no es otro que explicar, de la forma más clara posible a los lectores de esta REVISTA, el alcance que tendrá para la organización de la Armada la reciente publicación, en el BOE del 10 de febrero, de la orden DEF/166/2015 que da nombre a este artículo (1) y que entró en vigor el mismo día de su publicación.

No se pretende reproducir en detalle lo que contiene dicha orden ministerial (O. M.), pues eso se extrae de su lectura de forma detallada y lo puede hacer cualquiera que esté interesado, sino analizar las consecuencias e implicaciones que se derivan para la organización de la Armada.

No conviene olvidar que esta O. M. se gestó casi en paralelo con el Real Decreto 872/2014 de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), y

que, como tal orden, lo que hace es desarrollar más en detalle la citada organización.

(1) Conviene recordar que en el BOD de 22 de enero había sido publicada esta misma Orden Ministerial aunque con el número O. M. 8/2015. Fue un error luego subsanado con la publicación en el BOE, que tenía que haber sido anterior. El nombre correcto de esta orden ministerial es Orden DEF/166/2015.

La Armada, junto con los Ejércitos, participó en la redacción de dicha O. M. emitiendo su punto de vista oficial a los sucesivos borradores que se fueron recibiendo en el Estado Mayor de la Armada (EMA), unas veces con más éxito que otras.

Los límites en los que tendría que haberse movido esta O. M. deberían ser aquellos que en su momento fijó la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, pero lo cierto es que en su contenido influyeron también otros documentos generados por el JEMAD y el SEDEF durante el proceso de redacción, algunos de ellos de índole reservada, a los que no se hace referencia en esta artículo, relativos a la Fuerza Conjunta y otros que habían sido publicados con anterioridad (2).

Breve descripción de su contenido

Como se dice en el propio preámbulo, esta O. M. tiene el triple objetivo de establecer unas normas básicas de organización de las FF. AA., desarrollar su organización, que había sido establecida en el R. D. 872/2014 y eliminar la dispersión normativa existente mediante la derogación de diversas órdenes ministeriales que estaban en vigor hasta este momento.

Si uno se fija en su desarrollo y en cómo está estructurada, se ve que más de la mitad del articulado está dedicado a cuestiones de índole general, al EMAD y al Consejo de Jefes de Estado Mayor, mientras que la propia organización de las Fuerzas Armadas se solventa en diez de los veintisiete artículos del cuerpo.

El Capítulo I consta de cuatro artículos en los que se define lo que es una «unidad» en las Fuerzas Armadas, se dan los requisitos de creación, modificación y supresión de unidades, y se establecen unas normas básicas de organización (se define lo que es Mando, órganos de apoyo al Mando, Cuartel General y Estado Mayor). El Capítulo II, el más extenso, consta de doce artículos dedicados íntegramente a la organización del Estado Mayor de la Defensa (EMAD). Los tres artículos del Capítulo III describen la organización de los cuarteles generales de los Ejércitos y la Armada. El Capítulo IV, también con tres artículos, está dedicado a la Fuerza, y los cuatro artículos del Capítulo V

(2) Las Órdenes Ministeriales 86/2012 y 10/2013, de creación, respetivamente, del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MSSM), el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA) y el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD) de las Fuerzas Armadas; el Real Decreto 1011/2013, de desconcentración de facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos en el ámbito del Ministerio de Defensa; la Orden DEF/244/2014, por la que se delegan facultades en dichas materias, y el Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, que modifica el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

definen la organización del Apoyo a la Fuerza. El último Capítulo, el VI, está dedicado íntegramente a la organización del Consejo de Jefes de Estado Mayor.

Finaliza la O. M. con nueve disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Principales novedades e implicaciones para la Armada

El primer aspecto que llama la atención es la forma en que a partir de ahora se crean, modifican o suprimen unidades. El ministro de Defensa se reserva ese derecho para aquellas cuyo jefe deba ser nombrado por él mismo (3), así como para las unidades de la Fuerza que sean mandadas por un coronel o capitán de navío. También autorizará el ministro la creación o supresión de unidades que, siendo mandadas por un coronel/capitán de navío, no pertenecen a la Fuerza ni están encuadradas en un cuartel general o una jefatura. Un ejemplo en la Armada sería la Escuela Naval Militar; la manda un capitán de navío y no es parte de ningún cuartel general, ni del Mando de la Jefatura de Personal ni de sus órganos de apoyo personal e inmediato (el OAJ) del ALPER.

Desde el punto de vista de la orgánica, este es uno de los cambios más importantes que trae esta nueva O. M., pues hasta ahora el AJEMA podía crear o suprimir una unidad de ese nivel en el ámbito interno, y ahora será necesaria la publicación de una orden ministerial.

Sobre la organización del EMAD, que aparece desarrollada en el Capítulo II, desaparecen los antiguos gabinetes del JEMAD, que se transforman en una secretaría y se crea una estructura más sencilla que la que estaba en vigor, al tiempo que ciertos órganos cambian de dependencia o de nombre y sufren ciertas modificaciones en sus cometidos y funciones. Lo más llamativo es el desarrollo a nivel de cometidos de las jefaturas (JESANOP, JECISFAS, UVE, CENCIED) (4), dependientes de la recién creada (5) Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta (JAAC), que a su vez está encuadrada en el Cuartel General del EMAD y cuyo jefe es el mismo JEMACON, que ostenta esa «doble gorra». Además, los antiguos JEPEDAD y JESES se unen para crear la JEPESESE (6).

En esta nueva organización dependerán directamente del JEMAD el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), cuya organización y cometi-

(3) Normalmente serán las unidades de nivel oficial general.

(4) JESANOP: Jefatura de Sanidad Operativa. JECISFAS: Jefatura de sistemas CIS. UVE: Unidad de Verificación. CENCIED: Célula Nacional C-IED.

(5) Por el R. D. 872/2014, que establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

(6) JEPESESE: Jefatura de Personal, Seguridad y Servicios.

dos tienen carácter secreto, y el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), con funciones y cometidos similares a los que ya tenía con anterioridad.

Desaparecen viejas unidades conocidas, como la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) y la Unidad de Transformación de las FF. AA. (UTRAFAS), aunque algunos de sus cometidos son asumidos por el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CDCC) que, bajo la dependencia orgánica del CESEDEN, se encargará de las lecciones identificadas, los nuevos conceptos operativos, la doctrina conjunta y combinada, etc. La Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI) (7), todas ellas bajo dependencia del DIRCESEDEN, no presentan grandes cambios orgánicos, fuera de los ya mencionados, a pesar de que la citada desaparición del EALEDE deberá traer una mayor responsabilidad de la ESFAS en los cursos que ahora se imparten en aquella (Defensa Nacional, Alta Gestión Logística, Recursos Humanos, etcétera).

En la parte operativa, en lo que al MOPS se refiere, lo más destacable son los cometidos que se le dan al recientemente creado Mando Conjunto de Operaciones Especiales (MCOE), principal asesor de JEMAD y CMOPS en ese campo y con capacidad de planificar y conducir ejercicios conjuntos de operaciones especiales.

Otro aspecto significativo y de importancia para la Armada es el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MVSM), organización operativa permanente que ya se contemplaba como tal en el Artículo 17 del R. D. 872/2014 de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las FF. AA., pero cuyas funciones y cometidos aparecen mucho más desarrollados y en línea con la antigua O. M. 86/2012 de su creación que, dentro de ese objetivo ya mencionado de reducción de la dispersión normativa, ha sido ahora derogada. El comandante del MVSM es el almirante de la Flota (ALFLOT), directamente subordinado al JEMAD y bajo el control operacional del CMOPS para la ejecución de las operaciones que se le asignen.

Los otros Mandos operativos permanentes son el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA) y la UME, vieja conocida, en la que destacamos que ahora se especifica que su jefe será un oficial general del Ejército de Tierra, algo que la anterior normativa no dejaba tan claro.

Incluye la O. M. también la composición, funciones y cometidos del Consejo de Jefes de Estado Mayor, órgano consultivo compuesto por JEMAD, que lo presidirá siempre que no asista el ministro de Defensa, y los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada. El secretario del Consejo, con voz pero sin voto, será el jefe de la Secretaría Permanente de dicho Consejo.

(7) CEHISMI: Órgano colegiado que promoverá, impulsará y desarrollará actividades relacionadas con la historia militar que afecten a más de una institución militar o a la Guardia Civil.

En el Estado Mayor de la Armada (EMA), el cambio más significativo es la desaparición de la División CIS (DIVCIS) en consonancia con los Ejércitos de Tierra y Aire. Este cambio obligará a revisar de nuevo la organización del EMA y a reasignar los cometidos y funciones de la actual DIVCIS entre las otras divisiones (Planes, Operaciones y Logística) y la nueva Jefatura de Servicios Generales, Asistencia Técnica y Sistemas de la Información y Telecomunicaciones (JESACIS) (8).

Una diferencia que presenta la nueva organización de la Armada con respecto a los dos Ejércitos es precisamente esta nueva JESACIS. En la práctica esta jefatura aglutinará los cometidos que hasta ahora tenía el almirante jefe de Asistencia y Servicios Generales (ALASER), los de la actual Jefatura CIS (JECIS) e incluso alguno de los que desempeñaba la DIVCIS. Materializar este importante cambio orgánico y hacer el estudio pormenorizado de los nuevos cometidos y funciones es una de las tareas prioritarias que, en el ámbito de la organización, está ya acometiendo la División de Planes del EMA.

La Fuerza de la Armada constituida por la Flota, dependiente directamente del jefe de Estado Mayor de la Armada, no presenta cambios orgánicos significativos. Sigue estando constituida por el Cuartel General, la Fuerza de Acción Naval, la Fuerza de Acción Marítima, la Fuerza de Infantería de Marina, la Flotilla de Submarinos, la Flotilla de Aeronaves, el Centro de Evaluación y Certificación para el Combate y el Centro de Doctrina de la Flota. La única novedad es la mención explícita al Cuartel General Marítimo de Alta Disponibilidad, que queda encuadrado dentro de la Fuerza de Acción Naval. Los que tuvimos la fortuna de participar en su proyecto de constitución sabemos que este Cuartel General multinacional, pionero en la Armada, nació allá por el año 2001, por lo que lleva ya casi trece años de andadura, se encontraba regulado por disposiciones que fueron derogadas en su momento, por lo que su aparición en esta O. M. es importante para regularizar su situación.

En el caso del apoyo a la Fuerza, la O. M. define tres campos: el apoyo a la Fuerza en el ámbito de los recursos humanos, el apoyo a la Fuerza en el ámbito de los recursos financieros y el apoyo a la Fuerza en el ámbito de los recursos materiales. En la Armada, los dos primeros no presentan cambios orgánicos significativos, lo que quiere decir que la Jefatura de Personal (JEPER) y la Dirección de Asuntos Económicos (DAE) no precisarán de grandes reformas, sino más bien de un pequeño ajuste fino que permita que ambas organizaciones funcionen mejor.

Sin embargo, será necesario hacer ciertos cambios en la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL). La O. M. estructura la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) en cuatro direcciones: Dirección de Ingeniería y Construcciones navales (DIC),

(8) El acrónimo JESACIS para referirse a esta nueva jefatura es libertad intelectual del autor, pues en el momento de escribir estas líneas no hay decisión oficial al respecto.

responsable en materia de apoyo técnico de ingeniería para el sostenimiento de las unidades y sistemas de armas; Dirección de Abastecimiento y Transportes (DAT), en las materias de abastecimiento, incluida la adquisición, y de transporte; Dirección de Sostenimiento (DISOS), hasta ahora denominada en la Armada Dirección de Mantenimiento (DIMAN), y que cambia su nombre en aras de ese afán homogeneizador, responsable en materia de sostenimiento de los recursos materiales, y Dirección de Infraestructura (DIN). Como vemos, esta nueva organización con cuatro grandes direcciones no difiere demasiado de la actual, si bien es cierto que cuando haya que desarrollarla con mayor detalle los cambios serán mayores, por dos motivos antagónicos: la centralización de programas en la DGAM, iniciada el pasado año, y la necesidad de la Armada de no perder la capacidad de ingeniería naval.

Por último, por su interés para la Armada destaca la disposición adicional cuarta, que mantiene las especiales relaciones del comandante general de la Infantería de Marina con el AJEMA para «asesorarlo, cuando este lo juzgue necesario, en otros asuntos referidos al Cuerpo de Infantería de Marina, tales como la organización de unidades, la formación militar, la progresión profesional, la doctrina terrestre y los métodos de empleo y la evolución de la Infantería de Marina».

También de interés es la disposición adicional séptima relativa a las relaciones que la Armada mantendrá con la Administración marítima española y otras agencias marítimas, algo que aparecía en la O. M. 86/2012 de creación del MVSM, pero que ahora está derogada. De esta forma se recupera y salvaguarda la capacidad de la Armada para todo aquello establecido en los acuerdos y convenios de colaboración suscritos con cada una de dichas administraciones.

Conclusiones

La principal preocupación de la Armada durante el proceso de colaboración con la SEGENTE en la redacción del texto de esta O. M. fue que la organización resultante siguiera los principios rectores establecidos por el AJEMA en sus Líneas Generales de la Armada, que, en el caso que nos ocupa, es «asegurar que la organización resultante sirva a los fines que se persiguen».

Los cambios en la organización no son excesivamente cuantiosos, pero obligarán a revisar toda la organización de la Armada para acometer los modificaciones necesarias para adaptarse a lo dispuesto en esta Orden Ministerial.

Destacan por su importancia la mencionada desaparición de la División CIS en el EMA, la inclusión en el mismo texto normativo del Cuartel General Marítimo Español de Alta Disponibilidad, encuadrado orgánicamente en la Fuerza de Acción Naval, y la creación de la nueva Jefatura de Servicios Generales, Asistencia Técnica y Sistemas de la Información y Telecomunica-

ciones (JESACIS), que asume una gran cantidad de cometidos diversos relacionados no solo con los sistemas CIS, sino con la cartografía, publicaciones, sociología, estadística, investigación operativa e información, y los Servicios Generales, responsables de la seguridad y apoyo al Cuartel General de la Armada.

La última normativa originada por el Órgano Central y el EMAD está encaminada a reforzar la capacidad de dirección de esos órganos mediante la asignación de nuevas competencias al JEMAD y al SEDEF. Y esta O. M., que desarrolla la estructura orgánica básica de las FF. AA., incrementa la capacidad de control del Órgano Central y del EMAD sobre los Ejércitos y la Armada.

Es especialmente llamativo cómo la frontera que debería haber entre las estructuras orgánicas del Órgano Central y EMAD con los Ejércitos y la Armada se difumina, al igual que también lo hace la frontera entre la estructura operativa y la orgánica, lo que se puede apreciar cuando unidades orgánicas de los Ejércitos y la Armada se integran permanentemente en la estructura operativa, caso del MVSM. Además, la creación de este Mando implica que una de las tradicionales misiones permanentes de la Armada en tiempo de paz pase a la estructura operativa.

Se observa también una cierta tendencia a la uniformidad: mismos organismos con un mismo nombre para unas mismas competencias, suprimiendo cualquier referencia a lo específico.

La exigencia de que cualquier unidad de la Fuerza a cuyo frente esté un capitán de navío/coronel se cree por orden del ministro y las de siguiente nivel por orden del AJEMA, previa conformidad del SUBDEF, resta flexibilidad a la hora de acometer futuras reorganizaciones o cambios en la organización.

Conviene resaltar también que la postura de la Armada de salvaguardar la mayor libertad de acción posible del AJEMA para desarrollar su estructura orgánica se reflejó en que en el texto no se descendiese en excesivo nivel de detalle en la descripción de la organización. Por eso en la Flota se baja solo un nivel, y lo de niveles inferiores se desarrollará en disposiciones posteriores del AJEMA.

Se ha conseguido conservar también en este nivel normativo las relaciones que mantiene la Armada con la Administración marítima española y otras agencias marítimas, de acuerdo con los convenios y acuerdos suscritos con cada una de ellas. Estas relaciones se habían definido en la O. M. 86/2012 de creación del MVSM, que es una de las disposiciones que la O. M. objeto de este artículo había derogado. Por ello, era muy importante para la Armada mantener dichas competencias como una manera de reforzar la autoridad del AJEMA, tanto dentro como fuera de dicho ámbito.

Al no sentirse identificada con la denominación «ejército», la Armada propuso utilizar la de «Ejércitos y Armada». El Órgano Central no utiliza esta expresión bajo el argumento de que no le parece conveniente otorgar un trato

diferente a la Armada denominándola específicamente, y por ello utiliza la voz «ejércitos». Creemos que es un error y que la Armada tiene razón, y así está avalado por la opinión oficial tras consulta a la Real Academia Española de la Lengua (RAE). En definitiva, se ha intentado mantener la singularidad de la Armada dentro de una O. M. que refuerza lo conjunto.

