

# LA ORGÁNICA DE LA ARMADA EN EVOLUCIÓN

Jorge Juan MORENO SAN MARTÍN



*Las grandes obras hidráulicas, construcción de murallas, empadronamiento de la población y recaudación de impuestos, requieren burocracia en expansión. El reclutamiento y la dirección de la mano de obra requiere un extenso plan gubernamental, que trata de competir con otros Estados en la magnificencia de sus palacios, terrazas, parques y torres que conllevan complicados problemas administrativos, que se resuelven gracias a la aparición de la ciencia de la organización.*

Sun-Tzu (400 a. de C.).

## Introducción



L «Sistema 1» (S-1) estableció en 1964 los principios básicos de la organización de la Armada, definiendo su estructura, órganos que la componen y relaciones entre ellos de tipo racional y simple a pesar de la complejidad de sus actividades.

Seis años más tarde se promulga la Ley 9/1970, de 4 de julio, conocida como Ley Orgánica de la Armada (LOA), en donde se recoge la organización del S-1, basada en la relación entre principios orgánicos que más contribuyen a la eficacia de la Armada y las funciones que realizan sus órganos, articulados en tres niveles orgánicos, según el tipo o naturaleza de las decisiones que tengan que tomarse. Como establecía el S-1: «El conjunto presenta tal trabazón que impide su modificación por partes sin un conocimiento profundo de su totalidad para poder medir el alcance y repercusión de cualquier modificación».

Este hecho ha representado para la Armada el contar con una organización modélica, que con el paso de los años ha demostrado su utilidad, al tiempo que empezó a ser afectada, poco a poco, primero con la creación del Ministerio de Defensa en 1977 y tres años más tarde con la LO 6/80 sobre «Criterios básicos de la Defensa Nacional y organización militar», para acabar totalmente anulada, después de dieciocho años en vigor, con la disposición derogatoria del R. D. 1207/89 sobre «Desarrollo de la estructura orgánica básica de los ejércitos» y en virtud de la Ley 37/88 de diciembre.

Y como si de una premonición se tratara, la trabazón de la organización de la LOA resulta tan fuerte que la adaptación de la vieja estructura a la nueva del R. D. 1207/89 no resulta fácil, y, así, la O.M. 22/91, «Estructura del CG, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza en la Armada», nace cargada de contradicciones por múltiples y variados problemas de muy diversa índole que dificultan su desarrollo y que obligan a plantearse un profundo estudio, no sólo para adaptarse a una estructura establecida con criterio unificador, sino también para afrontar el futuro con una estructura renovada.

Así, en 1997 la Armada, en su inquietud orgánica, al igual que sucedió en la década de los años 60, nombró la Comisión de Estudios de la Armada (COMESAR) con el objetivo de estudiar el problema a fondo y buscar soluciones para los años 2000 acordes con los tiempos que se avecinan, con una Armada profesional más dimensionada y dentro de la estructura militar de la OTAN.

### Los orígenes y las teorías orgánicas

La organización moderna de los ejércitos tiene sus orígenes en el siglo XVIII, con Federico de Prusia que, habiendo heredado un ejército compuesto de criminales, facinerosos y mercenarios, lo transformó en un ejército eficaz y disciplinado, gracias a las profundas reformas que realizó en él, basadas en

las experiencias obtenidas de las legiones romanas y ejércitos europeos de la época, entre los que destaca el español, modelo del que tomó muchas de sus reformas castrenses inspiradas en la obra del marqués de Santa Cruz de Marcenado: «Reflexiones Militares», que ocuparon en su día el interés y el elogio de los grandes tratadistas y organizadores de la milicia, como el propio Federico de Prusia y otros (Napoleón, Wellington, Jomini, Clausewitz, Zumalacárregui, Molke, Villamartín, Foch, etc.). Fue precisamente Federico de Prusia el que hizo un reconocido elogio personal al hijo del marqués sobre la gran utilidad de los once tomos de «Reflexiones», que le ayudaron, junto con la observación y fascinación que le produjeron los juguetes y autómatas mecánicos de la época, a emprender tan magna empresa.



Don Álvaro Navia Osorio. Marqués de Santa Cruz de Marcenado.

El automatismo fue la inspiración y la clave del éxito de su reforma, que le llevó a hacer de su ejército una máquina que actuase de acuerdo con unas normas estandarizadas, conocidas como doctrina. Para asegurar su funcionamiento, revaloriza la figura del jefe y establece planes de formación y de adiestramiento. La aplicación de la doctrina a través de la función de mando se ve reforzada por la creación de la función asesora, proporcionándole apoyo en el planeamiento de las operaciones, que son conducidas gracias a la idea de la descentralización y el control en la toma de decisiones en situaciones diferentes que impone la naturaleza del combate.

Todas estas experiencias militares tienen una gran importancia en la resolución de problemas industriales, donde se aplicaron y adaptaron paulatinamente a lo largo del siglo XIX (Adam Smith formuló el principio de la división del trabajo). Pero hubo que esperar al siglo XX para que las ideas fuesen sintetizándose y consolidándose en toda una teoría de organización y administración gracias a la penetración del espíritu científico, que acabó con el «empirismo» en beneficio de los «clásicos», que sentaron las bases de las conocidas teorías:

- La dirección clásica o administrativa (Fayol, Urwick y Mooney) es una idea global de organización de línea con supervisión directa basada en la división del trabajo.
- La dirección científica (Taylor y Weber), basada en el diseño y administración del trabajo individual, con sus dos escuelas: «instrumentalista», que trata al hombre como la continuación de la máquina, y la «burócrata», que tiene en cuenta la idoneidad del individuo para el puesto.

Las guerras mundiales fueron una fuente inagotable de experiencias en el campo de la orgánica propiamente dicha, a imagen y semejanza de modelos industriales y en el entorno de las operaciones militares en campaña, con el nacimiento del arte operacional que permitió el desarrollo de estructuras operativas profusamente empleadas por los aliados en los teatros del Atlántico y Pacífico.

En los años 50 y 60 nace en el campo de la orgánica una corriente de pensadores, «los humanistas», que teorizan sobre las relaciones humanas dentro de la organización, hasta el punto de considerar dos organizaciones que conviven bajo una misma estructura, una formal impuesta por la burocracia; y otra informal derivada de la capacidad social del hombre. Estas posturas derivarán en teorías menos extremistas que tratan de compatibilizar ambos polos, el formalismo burocrático y el entendimiento social, para dar origen a la teoría de la motivación (A. Maslow) que, aplicada a organizaciones burocráticas por F. Herzberg y D. McGregor, sentaron las bases para la dirección por objetivos (Gelinier) que tanto se puso de moda en las administraciones empresariales en las últimas décadas.

## La orgánica de la Armada en los 60

La Armada, inspirada en los clásicos, basó su nueva organización en unos principios, funciones y niveles orgánicos para lograr la coordinación, la economía de esfuerzos, el equilibrio, la estabilidad y la flexibilidad necesarios para el cumplimiento eficaz de la misión en todo momento, y como cualquier colectividad organizada, definió (en la LOA) sus fundamentos a partir de la misión, sujeto orgánico (componentes), principios, funciones y estructura.

La estructura se estableció del tipo de línea y servicios, con dos cadenas de autoridad perfectamente diferenciadas: la cadena de mandos navales y la de acción administrativa; la primera para utilizar y preparar a la fuerza a través del mando, y la segunda para apoyarla a través de la alta dirección, inspección y coordinación de material y personal. La acción se contempla por medio del ejercicio de funciones genéricas en tres niveles orgánicos de toma de decisiones (nivel político, nivel conducción estratégica y dirección logística y nivel conducción de las operaciones y preparación de la fuerza) y a través de la línea única de autoridad (mando o dirección) y colateral múltiple (según el principio de colaboración directa).

Además, la LOA estableció el nuevo concepto de «zona marítima» para denominar el entorno geográfico donde tiene lugar la acción de la Armada en sus dos vertientes: control (operaciones) y gobierno (jurisdicción). El primero, de acuerdo con las modernas doctrinas estratégicas del momento de integrar el alta mar y el litoral marítimo-terrestre en un solo espacio para ejercer su control a través de las operaciones navales y su apoyo desde tierra. El segundo es un concepto de herencia decimonónica de demarcación territorial que establecen las disposiciones jurídico-administrativas del Estado al asignar a la Armada esta competencia.

## La evolución orgánica

Una vez se produce la anulación de la LOA, la Armada trata de adecuar su estructura a la nueva de las FAS, publicando la O. M. 22/91, de 12 de marzo, que difícilmente puede desarrollarse por instrucciones del rango inferior a nivel del AJEMA sin caer en contradicciones con la propia normativa, debido fundamentalmente a dos razones: que la vieja LOA caló tan hondo que su espíritu se mantiene vivo y se trasladó a las nuevas disposiciones, y segundo, que la realidad actual es bien distinta a la década de los 60, por múltiples razones, entre las que destacan:

- La aparición de un ministro de Defensa para los tres ejércitos, que deja al AJEMA sin las funciones de nivel político.

- La pérdida de las competencias en el ámbito marítimo. (transporte, puertos, costas, pesca, etc.).
- Reforma de la justicia castrense, conforme con la delimitación de las competencias de la justicia civil y militar., que redujo sustancialmente la jurisdicción de la Armada. Dentro de la competencia militar destaca la pérdida de la jurisdicción de los almirantes de zonas marítimas (antiguos capitanes generales).
- Promulgación de las Reales Ordenanzas de las FAS y de la Armada.
- Incorporación a la Alianza Atlántica con una estructura moderna de concepción anglosajona frente a una de línea y servicio muy jerarquizada y poco dinámica.
- Introducción de las dependencias funcionales entre el organo central y la Armada, no previstas en la LOA.
- La creación de un JEMAD cada vez más comprometido con el mando operativo.
- La publicación de la Directiva de Defensa Nacional y el PEC.
- Establecimiento del régimen del personal militar profesional.

### La orgánica actual

La normativa vigente está enmarcada fundamentalmente en las disposiciones de diferente rango, que se relacionan a continuación por orden cronológico:

- Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio y Ley Orgánica 1/84, de 5 de enero. (organización militar).
- Ley 85/78, de 28 de diciembre (reales órdenes de las FAS). R. D. 1024/84, de 23 de mayo (reales órdenes de la Armada).
- Real Decreto 1207/89, de 6 de octubre (Estructura de los ejércitos). Orden Ministerial 22/91, de 12 de marzo (Estructura de la Armada).
- Real Decreto 1883/96, de 2 de agosto (Estructura del Ministerio de Defensa).
- Real Decreto 1250/97, de 24 de julio (Estructura de los mandos operativos de las FAS).

Trataremos de interpretar a la vista de esta normativa la orgánica actual, respetando en lo posible su imposición jerárquica:

- La misión actual se establece en la Ley Orgánica 6/80, reales órdenes, DDN 1/95 y Real Decreto 1883/96, en los siguientes campos:
  - Estratégico conjunto en el ámbito marítimo.
  - Defensa colectiva.

- Los elementos del sujeto orgánico contenidos en el Real Decreto 1207/89 están inspirados en propósitos unificadores pero contradictorios con la Ley Orgánica 6/80, lo que obliga a establecer una correlación y llegar a la solución de la Orden Ministerial 22/91:
  - El Cuartel General: órganos de mando, dirección y auxiliares centrales que no son de los servicios.
  - La Fuerza: cadena de mando naval con órganos centrales y periféricos.
  - Apoyo a la Fuerza: órganos de dirección, jefatura y auxiliares de los servicios centrales y periféricos.
- Los principios contenidos en el S-1, y que inspiraron a la derogada LOA, pueden considerarse vigentes debido a que en el cuerpo legal actual no se han establecido otros que los sustituyan.
- Las funciones básicas, por el contrario, pueden considerarse obsoletas por haber sido derogadas y sustituidas por las establecidas en las reales órdenes, que son las básicas de la LOA, con la inclusión de dos más, la docente y la de apoyo y asesoramiento. Las genéricas se consideran acciones (ejecutiva, directiva) que podrán efectuarse en cualquier función básica.
- La filosofía estructural no ha variado con relación a lo establecido en la LOA, pero la estructuración y las competencias de los órganos que la constituyen y los niveles orgánicos de toma de decisiones han perdido claridad:
  - La cadena de mando naval permanece inalterable pero limitada en su papel operativo, debido al gran protagonismo atribuido al JEMAD en la línea del empleo de la fuerza dentro de la acción conjunta a través de la estructura permanente de mandos operativos, poco clarificadora, y otra eventual a determinar. Los mandos orgánicos mantienen sus competencias de preparación y apoyo de la fuerza, reunidos en agrupaciones orgánicas por similitud de características de sus unidades, con denominaciones a veces poco afortunadas.
  - La cadena orgánica antigua, de acción administrativa o línea funcional de los servicios y órganos de apoyo de la Armada reunidos en tres grupos específicos, personal, material y finanzas, constituyen el apoyo a la fuerza que, junto con el mando orgánico, forman la espina dorsal de la estructura orgánica.
  - Las relaciones de los mandos de las diversas cadenas se establecen en niveles, según el escalón de mando de que se trate, pero por las relaciones funcionales, se hacen más complejas.

- Las zonas marítimas han perdido su vertiente jurisdiccional para centrarse en actividades de carácter operativo (mando operativo y control tráfico marítimo) y de supervisión de los servicios e instalaciones que dependen funcionalmente de otras autoridades de la Armada, en un intento de mantener los criterios establecidos de apoyo a la dirección y conducción de la cadena orgánica.

## La orgánica del futuro

Tratando de adivinar un poco lo que será la organización de la Armada de los años 2000, se podría romper una lanza a favor de la dirección técnica y hacer una incursión en el campo de los humanistas, pero teniendo en cuenta las ayudas de apoyo a la organización que introduce la tecnología, para encontrarnos con los siguientes factores a considerar:

- Misión de carácter más universal.
- Mando operativo de la fuerza al estilo Tayleriano con liderazgo reconocido.
- Dirección orgánica que tenga en cuenta la motivación de los individuos.
- Administración dotada con herramientas informáticas apropiadas.
- Normativa básica en vigor.

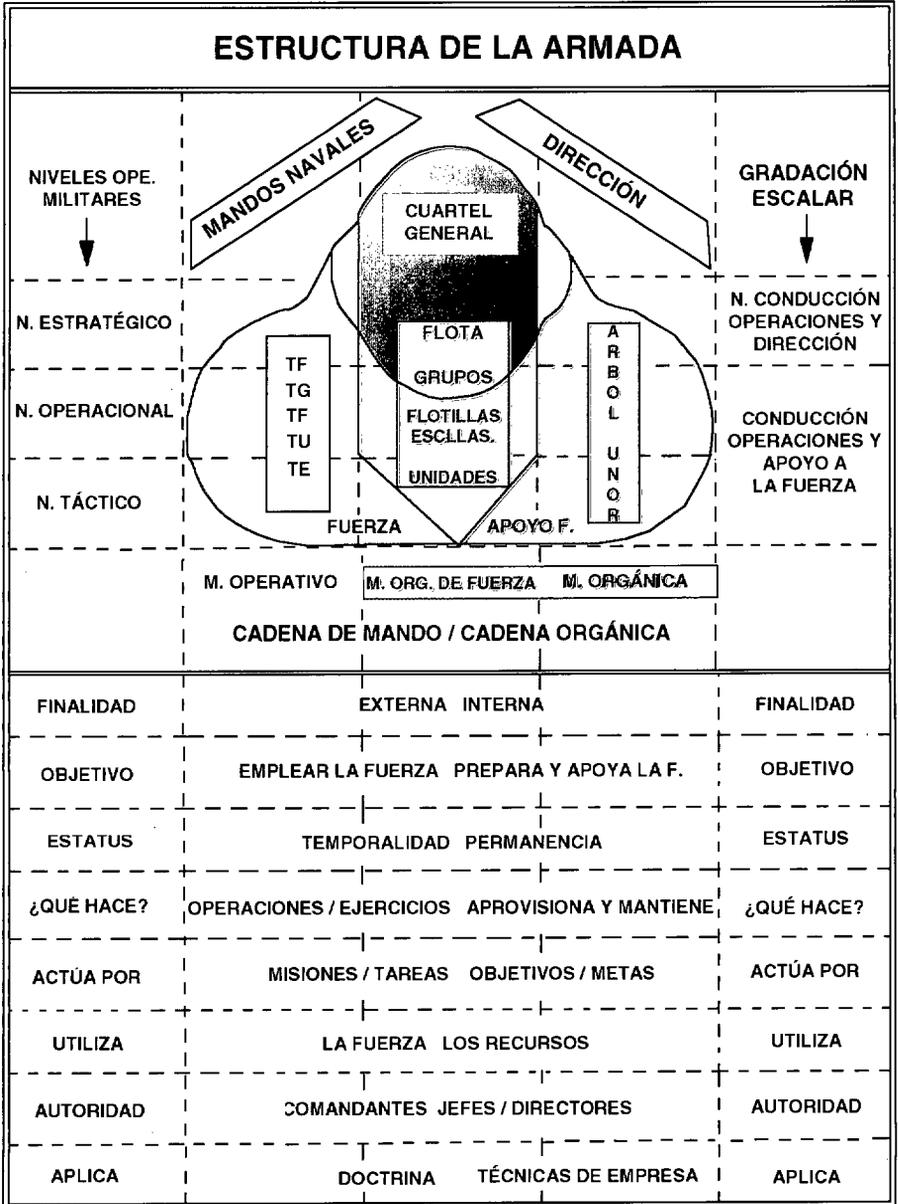
La misión principal, elemento de arranque de una organización arraigada a los principios constitucionales, debe estar basada en parámetros de seguridad individual y colectiva para extenderse a un concepto más universal de la seguridad que proyecte nuestra presencia naval asidua en el lugar donde sea necesaria la prevención (seguridad cooperativa).

Para el ejercicio de la autoridad resulta conveniente mantener dos cadenas de mando, una operativa y otra orgánica-administrativa, basadas en los principios de unidad de esfuerzo, dirección centralizada, ejecución descentralizada e interoperabilidad.

La operativa se ejercería temporalmente a través de las estructuras operativas establecidas, permanentes o temporales, según las modalidades de la doctrina OTAN (Opcon, Opcom, Tacom y Tacon), y el mando orgánico-administrativo a través de la estructura orgánica-administrativa, con cometidos de preparación y apoyo a la fuerza.

La organización, según lo anteriormente expuesto, podría estar formada como se representa en la figura por dos grandes estructuras solapadas:

- Estructura operativa (temporal), cuyo principal objetivo es el empleo de la fuerza a través del cumplimiento de misiones operativas encomendadas por el gobierno y ejecutadas por el mando operativo en los niveles de las operaciones militares (operacional y táctico).



- Estructura orgánica-administrativa (permanente), cuyo principal objetivo es proporcionar capacidades (fuerzas adiestradas) para ser empleadas por los mandos operativos en el cumplimiento de misiones operativas. Es decir, preparación y apoyo a la fuerza a través del mando orgánico-administrativo.

En la zona de solape, se desenvuelve la acción del mando orgánico de la fuerza o elemento capacitante que actúa como tal y en ocasiones, por su preparación y dotación, como mando operativo en la ejecución de ejercicios derivados de planes o bien en misiones específicas temporales o permanentes.

La nueva perspectiva de futuro está en diferenciar perfectamente esos dos tipos de estructuras mencionadas, adaptando la operativa al puro funcionalismo derivado de las responsabilidades, objetivos y misión de la Armada. En la otra estructura, resulta necesario mantener el concepto de mando de base geográfica como elemento aglutinador, modificando la estructura orgánica-administrativa, clarificando las dependencias de línea y haciéndola más dinámica y participativa, introduciendo parámetros medibles de eficacia en la gestión administrativa descentralizada con apoyos tecnológicos, del mismo modo que se actúa en la cadena de mando operativo con los sistemas C3.

En otras palabras, se trata de mantener la dirección única y ejecución descentralizada en «La máquina de aplicación de la fuerza», de acuerdo con la doctrina OTAN, y en la «empresa» regirla por la eficacia y la participación de sus miembros en el cumplimiento de objetivos claros y metas concretas en apoyo de la primera.

