Visión de las fuerzas armadas 2025 del JEMAD en el año 2012 (visión FAS 2025)

Análisis de impactos y juicio crítico

Fernando García Sánchez
Almirante General retirado

«La mejor visión es la que consigue
que las cosas sucedan»

SÍNTESIS
En la sesión de la comisión de defensa de las Cortes en abril de 2012 se anunció el inicio y en sesiones posteriores se discutió sobre aspectos «no clasificados» de la visión 2025 del JEMAD y en varias ocasiones se presentó a los medios de comunicación.
Esta visión sirvió de referencia para determinadas líneas de acción relacionadas con la renovación de las fuerzas armadas durante el periodo 2012-2017 y produjo ciertos impactos en la evolución posterior de las fuerzas armadas hasta este año, 2025.
Las visiones de futuro son convenientes para alinear la política de defensa con la estrategia nacional y orientar los planes, programas y presupuestos, manteniendo el rumbo en la navegación.
En ocasiones ese rumbo se pierde y la visión queda convertida en un elemento puramente retórico.
Hoy, en el 2025, año en que se cancela la «Visión FAS 2025» es un buen momento de preguntarnos:

—¿la visión 2025 ha influido en la evolución de las fuerzas armadas en esta última década?
—¿compensó su desarrollo y su impulso?
—¿Qué parte la visión 2025 no se ha ejecutado?
—¿por qué?

Las respuestas a estas preguntas podrán deducirse de lo indicado en este artículo.
Cada lector podrá extraer sus propias conclusiones y criterios sobre las condiciones que una «visión» debe cumplir para mejorar su impacto en una determinada organización.

Palabras clave: estrategia, visión FAS 2025, organización, JEMAD

¿QUÉ ES LA VISIÓN FAS 2025?

Como jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) tomé posesión el 30 de diciembre de 2011.

Eran tiempos de bancarrota estatal y austeridad obligada, la toma de posesión fue un sencillo acto militar, revista y juramento, sin discursos ni copa de vino español.

Nuestra amenaza prioritaria era la crisis económica.

Nuestra primera preocupación: conseguir unas fuerzas armadas listas para el combate en un ambiente de crisis económica y financiera.

Al finalizar el acto comí en el ministerio de defensa con el ministro y me pidió una visión de futuro de las fuerzas armadas (FAS) jalonada por acciones que considerara necesario acometer, un plan de acción para conseguir un objetivo de fuerza, apropiado, practicable y aceptable en el año 2025, a trece años vista.

Me comprometí a desarrollar en el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) un documento que denominaríamos «Visión de las Fuerzas Armadas 2025» del JEMAD (Visión FAS 2025) para entregárselo antes del 16 de julio de ese año (2012).

Así comenzó la historia de la visión, cuyo recorrido temporal finaliza este año (2025) y que, primera nota autocrítica, ha pasado sin pena ni gloria por la historia reciente de las fuerzas armadas y no ha conseguido el objetivo de fuerza apropiado y sostenible que pretendía.

Aunque, existen impactos positivos, que se presentan en este artículo, se considera que el nivel de acciones ejecutadas ha sido alrededor de un 60% del total de las previstas.

Los comentarios que se incluyen a continuación están extraídos de las líneas de acción, sin clasificar, que forman parte de las «Conclusiones y recomendaciones» de la «Visión FAS 2025» y que fueron expuestas en varias ocasiones ante la comisión de defensa del Congreso de Diputados[1] y ante los medios de comunicación.

---

(1) «Memorias desordenadas de un JEMAD (IV). Comparecencia en Cortes» Almte. Fernando García Sánchez. Revista General de Marina. DIC 21

Al ser el autor de este artículo quien dirigió el desarrollo del documento analizado, hace que, en ocasiones, presente el vaso medio lleno, e intente ser positivo en la crítica, justificando y reivindicando la «Visión FAS 2025» de forma que la sangre no llegue al río.

En el ánimo y en el espíritu crítico de cada lector queda la posibilidad de profundizar en el análisis de las consideraciones, conclusiones y datos expuestos a continuación y, así, valorar la utilidad de las «visiones» en general y de la «Visión FAS 2025» en particular.

Proceso de generación del documento «Visión FAS 2025»

Con un criterio administrativo estricto la visión, firmada por el JEMAD, no fue refrendada por la firma del ministro y por lo tanto no tuvo el aval político necesario para definir la política del ministerio de defensa.

Durante el periodo que cubre: 2012-2025, las fuerzas armadas han contado (hasta enero del 2025) con tres ministros y cuatro JEMAD por lo que a la falta de aval político se suma los cambios de criterios y objetivos.

El documento se inició con un grupo de trabajo en el EMAD apoyado por los estados mayores de los ejércitos y de la Armada.

La «Visión FAS 2025» constituyó un documento ejecutivo en el ámbito del JEMAD, limitado a su ámbito de responsabilidad, mando operativo y asesoramiento general, y de referencia en el ámbito del ministerio y de los cuarteles generales de los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada.

La finalización del documento fue en julio 2012 y coincidió, en el tiempo y en su filosofía y objetivos con la Directiva de Defensa Nacional dictada por el presidente del Gobierno.

Una de sus directrices exigía un replanteamiento del actual diseño de las estructuras de las FAS, adaptándolas, junto con sus procedimientos, de forma que se incrementase la eficacia tanto en la gestión, como en obtención y empleo de los recursos, promoviendo la concordancia de los recursos financieros a disposición de la Defensa

con los requerimientos del escenario estratégico y las consiguientes necesidades de las FAS.

Además, otra de sus directivas establece que se priorizará la preservación y el grado de disponibilidad de las capacidades de las FAS, que tienen que hacer frente a los imperativos de la nueva situación estratégica y económica, su evolución y respuesta ante escenarios, riesgos y amenazas no siempre predecibles.

Como consecuencia, el ministro de Defensa firmó en octubre de ese mismo año la Directiva de Política de Defensa, estableciendo entre sus fines la simplificación de la organización de las FAS y la racionalización de las estructuras orgánicas del Departamento en el que se integran.[2]

Juicio critico

Para conseguir su máximo efecto transformador, con niveles de implantación superiores al ochenta por ciento, estos documentos deben contar con el aval político y el apoyo explícito al máximo nivel posible para superar los cambios de criterio y de objetivos provocados por los cambios de personas en la dirección del ministerio de defensa y de las fuerzas armadas.

La prudente estrategia de comunicaciones que se desarrolló hizo que la «Visión FAS 2025» no fuera conocida en el nivel necesario como para favorecer su implantación.

La evolución global, político-estratégica y tecnológico, en la pasada década hacía necesario un ajuste profundo, una revolución de los asuntos militares, que no se llegó a realizar.

(2) Introducción al Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Objetivos de la «Visión FAS 2025»[3]

En primer lugar, presentar a las fuerzas armadas como una herramienta de la acción del estado no un mero adorno.

Establecer, a través de los hechos fomentando la participación en operaciones, que la Fuerza[4] es la razón de ser de las fuerzas armadas.

Definir e implantar la estructura operativa, encargada del empleo de la Fuerza y la orgánica, responsable de la preparación sostenimiento y administración de la Fuerza.

Asegurar una capacidad suficiente de respuesta ante las amenazas en una situación de crisis económica del estado y promover su transformación hacia una fuerza capaz, sostenible, alistada y disponible[5].

Actuar de acuerdo con las amenazas a través del planeamiento operativo y los indicadores de alerta, actualizando los planes de operaciones y de contingencia en vigor[6].

Racionalizar sus estructuras y sus procesos de trabajo para conseguir una mayor velocidad de mando.

---

(3) *«El documento "Visión FAS 2025" propone una serie de líneas de acción en los campos de la estructura de Fuerzas, Personal, Formación e Infraestructura, dentro de un determinado marco presupuestario, para conseguir unas Fuerzas Armadas eficaces y sostenibles en el año 2025, manteniendo en todo momento las capacidades mínimas e imprescindibles hasta alcanzar de modo progresivo el modelo propuesto en esa fecha».* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

(4) Asumimos que las fuerzas armadas se dividen en Fuerza, Apoyo a la Fuerza y Estados Mayores de los Ejércitos y de la Armada.

(5) *«Este documento pretende impulsar la transformación de nuestras Fuerzas Armadas hacia una mayor eficiencia y un más alto nivel de alistamiento, disponibilidad y capacidad operativa»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

(6) *«El documento "Visión FAS 2025" esboza las capacidades militares y niveles de fuerza y alistamiento necesarios para cumplimentar las misiones, los planes de contingencia nacionales y los compromisos derivados de la seguridad compartida, así como su posible evolución en la prospectiva de un entorno estratégico cambiante.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

Juicio crítico

Los objetivos de carácter operativo se consiguieron alcanzar en los primeros años en un alto porcentaje, no así los orgánicos.

La razón de no avanzar suficientemente en la consecución de los objetivos orgánicos se debe a la compleja organización de las fuerzas armadas y del ministerio de defensa en materia de personal, material y financiera y a la cultura presupuestaria conservadora en su distribución y rehén del efecto «suma cero» que provoca una distribución continuista y desconectada del planeamiento de la defensa.

Sobre el planeamiento de la defensa

Iniciamos un nuevo ciclo de Planeamiento de la Defensa que, como indicaba la «Visión FAS 2025» se basaría *«en un mayor modularidad de la Organización y Unidades que les permitan adaptarse a las exigencias del futuro entorno con mayor flexibilidad y versatilidad en la búsqueda de unas Fuerzas Armadas más eficaces y eficientes. La actuación conjunta continuará siendo por ello premisa fundamental en todas las operaciones.»*

A su vez se inició el proceso de modificación del planeamiento de defensa y *«se simplificaron los procedimientos para adelantar la programación, se identificaron las vulnerabilidades para determinar los riesgos a asumir, se trazaron los objetivos militares para establecer la disponibilidad de la Fuerza, se definieron las capacidades críticas para priorizar los recursos y se fijó un objetivo de fuerzas que guiara la estructura militar. En consecuencia, el planeamiento por capacidades dejó paso al planeamiento por objetivos»* [7]

Se definieron los documentos claves en el planeamiento: el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas que elabora el JEMAD, como definición de la estrategia militar y sirve para que la secretaria (SEDEF) y la

(7) Para ver con más detalle el proceso de evolución del planeamiento de defensa ver: «Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

subsecretaría de estado de defensa (SUBDEF) elaboren sus previsiones tecnológicas, industriales, financieras y de personal; el Objetivo de Capacidades Militares; y el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo para orientar las necesidades a largo plazo y orientar la obtención de capacidades a medio y corto[8], una vez que el ministro aprueba el Objetivo de Capacidades Militares, se procede a la programación de los recursos.

Juicio crítico

Se publicó en el BOE[9] el proceso del planeamiento de la defensa y se definió el primer objetivo de fuerza conjunta en 2015, pero ha faltado

---

(8) «Fundamentado en los hallazgos del Entorno Operativo 2035, este trabajo debe proporcionar una visión coherente de la Fuerza a largo plazo y orientar el desarrollo tecnológico para evitar que los intereses industriales condicionen la definición de capacidades. En este sentido, la nueva edición de la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa debería apoyar el desarrollo tecnológico en las tecnologías disruptivas y sus aplicaciones militares fijadas en el Entorno Operativo 2035 (ibídem, p. 91).»

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

(9) *«Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, este modelo pretende «… diseñar unas Fuerzas Armadas sobre la base de unas capacidades eficaces y sostenibles sustentadas en un equilibrio entre el Concepto de Empleo, la Estructura y la Financiación». [Estado Mayor de la Defensa, op. cit., p. 52.] para ello, esta norma simplifica los procedimientos (eliminando hitos intermedios y concurrencias entre las autoridades de planeamiento), reduciendo su secuencialidad (integrando el planeamiento militar con el planeamiento de recursos), estabilizando su ejecución (ampliando los ciclos de cuatro a seis años) o calendarizando su inicio (desligándolo así de los vaivenes políticos). También reforzando la centralidad del JEMAD (cuyos planes conjuntos guiarán la elaboración de las propuestas específicas), optimizando la gestión de los recursos (integrando los criterios estratégicos, operativos, industriales, humanos y financieros desde el arranque del proceso). En este sentido, tomando la transformación como principal referente del planeamiento [La doctrina vigente la define como «… un proceso de innovación que, dirigido por el JEMAD, sostenido en el tiempo y dotado de los recursos humanos, materiales y financieros, permite adaptar las capacidades militares a la evolución previsible de los escenarios de empleo y anticiparse a los retos estratégicos futuros» … la Directiva de Defensa Nacional 2020 habla de «… adaptación y transformación constantes». (presidencia del gobierno, Madrid: Ministerio de la presidencia, p. 1).»*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

continuidad[10] y determinación (coraje) para ajustar la estructura, obtención y el sostenimiento al objetivo del documento, los desajustes derivados de la gestión de los programas, el sostenimiento y la viabilidad financiera continúan lastrando el planeamiento al deslizarse el punto de fricción a la gestión cruzada de los jefes de Estado Mayor con el JEMAD y a la falta de aval y voluntad política[11] y consiguiente el compromiso financiero que apoye el ciclo de vida de unidades, sistemas e instalaciones.

Resumiendo, el proceso de planeamiento se vio lastrado por la ausencia de una Ley de programación y financiación de la Defensa a medio y largo plazo, una aspiración permanente no conseguida en este periodo (hasta febrero de 2025)

La suma de diferentes factores relacionados con el objetivo de fuerza y las previsiones financieras provocó la incapacidad de planeamiento que llevó a[12] «la suspensión del ciclo 2016-22…, con los potenciales efectos que ello supone sobre el desarrollo futuro…sobre los programas armamentísticos y la hipoteca que pende sobre ellos o su elaboración en el vacío estratégico carente del aval político pueden comprometer su utilidad o limitar su impacto para adaptar la arquitectura militar española al horizonte 2035».

---

(10) *«Aunque no deseables, estas situaciones son normales en muchos países y puede explicarse por inercias burocráticas, la inflexibilidad de los procesos de adquisición, las luchas corporativas entre los ejércitos o los condicionantes industriales»*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

(11) *«…el primer ciclo realizado al amparo de esta norma fue de transición: arrancó sin una nueva Directiva de Defensa Nacional que aportara el marco político, sin un escenario económico que le dotara de realismo y sin que el liderazgo político ratificara el Objetivo de Capacidades Militares que impidió la ejecución del ciclo»*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

(12) *«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf*

Sobre la organización de las fuerzas armadas

La visión 2025 propone simplificar la organización para ganar velocidad de mando y eficiencia, asumiendo que las fuerzas armadas se dividen en Fuerza, Apoyo a la Fuerza y Cuarteles Generales de los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada.

Toma como referencia la organización de la Armada con una cúpula constituida por el jefe de estado mayor, tres almirantes: Flota (preparación de la fuerza), Logística (sostenimiento). Personal (recursos humanos) y un director de asuntos económicos (presupuestos y financiación).

En el caso de la Armada se mantiene la singularidad del Cuerpo de Infantería de Marina integrado en la Flota.

Para asegurar el proceso de transformación orgánico se consideraba necesario modificar[13] la Ley orgánica 05/2005 de la defensa nacional.

Además, se identificaron diferentes aspectos orgánicos[14] que requerían ajustes o transformación de carácter urgente.

En particular y como consecuencia, de la complejidad orgánica, los sistemas de mando y control y los procesos de trabajo en la estructura orgánica estaban afectados por las relaciones cruzadas, las responsabilidades compartidas, duplicidad en ciertos procesos de trabajo y líneas de mando superpuestas que establecían criterios dispares que

---

(13) *«Esta decisión, modificación de la Ley Orgánica 05/2005 y RD de estructura de los CG,s. condicionará su futuro [Visión FAS 2025] desarrollo y organización.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

(14) *«En la organización actual no obstante pueden ser considerados los siguientes aspectos [de urgente corrección]: - Existencia de estructuras jerárquicas intermedias y esferas de control reducidas, …que producen … un alargamiento en la gestión y procedimientos. - Tendencia a expandir funciones en cadenas diferenciadas… - Existencia consiguiente de diferentes cadenas que confluyen en el escalón final generando…duplicidades - Redundancia consecuente de órganos en línea que dificultan una gestión más centralizada. - Diferencias de criterio importante entre los Ejércitos en el modo de organizar las estructuras superiores para los compromisos multinacionales. (Desde dedicación permanente a «on call»). - Sobredimensionamiento de las estructuras de mando en Canarias y la específica de determinados CG,s. en relación con sus cometidos. Resulta necesario definir y analizar los procesos de trabajo que allí se ejecutan.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

bloqueaban los procesos de decisión y ralentizaban la velocidad de mando.

Juicio crítico

> *Al no modificarse la ley orgánica 05/2005, el avance en este campo ha sido meramente testimonial debido a la resistencia al cambio (integración, simplificación y reducción), sin obligación legal, de la estructura orgánica del ministerio de defensa, de los ejércitos y de la Armada.*

Sobre la Fuerza (estructura operativa)

En el documento se recoge la fuerza necesaria para hacer frente a las amenazas en el periodo 2013-25 y sus necesidades de alistamiento y disponibilidad.

Se consideraba insostenible y por lo tanto impracticable mantener una fuerza nacional conjunta de reacción rápida permanentemente alistada además de la participación en las correspondientes de nuestros aliados.

Para asegurar la respuesta adecuada de acuerdo con los planes de operaciones y de contingencia en vigor se estableció un núcleo de fuerza conjunto (NFC) cuyas unidades rotaban cada seis meses y que constaba de tres grupos: el NFC-1, alistado y ejecutando los planes de operaciones permanentes; el NFC-2, alistado para treinta días de combate y disponible en treinta días para constituir la fuerza de los planes de contingencia nacionales y el NFC-3 alistado para treinta días de combate y disponible en treinta días para transferir a operaciones lideradas por la OTAN, UE, NNUU o coaliciones «ad hoc».

En resumen, los mandos orgánicos preparaban la fuerza solicitada por el JEMAD y quedaba encuadrada en el NFC, con un sistema rotatorio cada seis meses, lista y disponible para su utilización.

La disponibilidad, en principio «listos para 30 días», se iba ajustando de acuerdo con las previsiones de participación en operaciones con

nuestros aliados (NFC3), los indicadores de alerta de la inteligencia militar suministrados por el centro de inteligencia de las fuerzas armadas (CIFAS) y la consecuente activación de los planes de contingencia o elaboración de planes operativo «ad hoc» (NFC2) o compromisos no previstos de participación en operaciones con nuestros aliados (NFC3).

El objetivo era priorizar los recursos de personal, material y financiero para contar con la fuerza necesaria, alistada y disponible.

Se completó el informe cuatrimestral de alistamiento de la Fuerza para el ministro, añadiendo a los datos del programa MIRADO+I[15] los datos de alistamiento y disponibilidad del núcleo de fuerza conjunta.

Se establecieron las capacidades necesarias para incluir en el planeamiento de la defensa con vistas a 2025 y se destacó la necesidad de reforzar la capacidad de mando de operaciones conjuntas, de ciberdefensa, de inteligencia militar, de operaciones especiales conjuntas, de helicópteros[16], de sanidad operativa y de apoyo a las operaciones.

Se definieron los cuarteles generales de la Fuerza[17], diferentes de los cuarteles generales de los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada que, junto al apoyo a la fuerza, completaban la estructura

---

(15) *«… una capacidad militar es mucho más que el material, es todo el conjunto (nuestro MIRADO-I) [Material-Infraestructura-Recursos humanos-Adiestramiento-Doctrina-Organización-Innovación]»*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

(16) No se consiguió su creación.

(17) *«Las Estructuras Superiores de Mando para el desarrollo de las operaciones estarán basadas en los siguientes Cuarteles Generales: - Cuartel General Conjunto del Mando de Operaciones que tendrá un elemento desplegable. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables del Ejército de Tierra. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables de la Armada. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables del Ejército del Aire. Además de éstos, y con carácter no desplegable, existirán los siguientes Cuarteles Generales: - Cuartel General del Mando Aéreo, de carácter operativo. - Cuartel General del Mando Marítimo, de carácter operativo.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

asumida de las fuerzas armadas (Fuerza, Apoyo de la fuerza y Cuarteles Generales de los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada).

Los cuarteles generales (CG) de la Fuerza tienen como misión dirigir y conducir las operaciones en el nivel táctico, excepto el del mando de operaciones que es el único que se estableció en el nivel operacional (sincronización y conducción de una campaña).

Así, sólo se consideraban con carácter permanente aquellos CGs cuya misión era una misión operativa permanente[18] (vigilancia marítima y aérea). El resto de los cuarteles generales operativos se activaban al activar un plan de operaciones desde un plan de contingencia existente o «ad hoc» para cumplir una determinada misión.

Juicio crítico

Con este sistema se consiguió mantener el número de unidades necesarias, aunque su alistamiento fue necesario mejorarlo a lo largo de su implantación comprobando las certificaciones emitidas por los ejércitos y la Armada.

La definición de las capacidades futuras dio origen a la puesta en marcha de la certificación operativa del mando de operaciones, el refuerzo del CIFAS y a la creación de los mandos conjuntos de ciberdefensa, sanidad operativa y operaciones especiales con su correspondiente certificación operativa.

---

(18) *«Sobre los Cuarteles Generales Las Estructuras Superiores de Mando para el desarrollo de las operaciones estarán basadas en los siguientes Cuarteles Generales: - Cuartel General Conjunto del Mando de Operaciones que tendrá un elemento desplegable. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables del Ejército de Tierra. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables de la Armada. - Núcleo de Generación de Cuarteles Generales desplegables del Ejército del Aire. Además de éstos, y con carácter no desplegable, existirán los siguientes Cuarteles Generales: - Cuartel General del Mando Aéreo, de carácter operativo. - Cuartel General del Mando Marítimo, de carácter operativo Los jefes de Estado Mayor de la Defensa, Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire iniciaran los cambios y desarrollos orgánicos correspondientes de acuerdo con los criterios que se exponen en el anexo «D» [Cuarteles Generales]».* Conclusiones y recomendaciones *«Visión FAS 2025».* Versión final 01 JUL 2012.

El ajuste (reducción) de los cuarteles generales operativos[19] no llegó a buen término al depender su resolución de los mandos orgánicos correspondientes.

En este tema fueron necesarios grandes esfuerzos para establecer los límites entre lo operativo y lo orgánico y explicar insistentemente que los cuarteles generales operativos y la estructura de fuerza operativa se deduce de una misión operativa y no son una parte, ni condicionan la estructura orgánica.

Sobre el Apoyo de la Fuerza[20] y los Cuarteles Generales de los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada (estructura orgánica).

La «Visión FAS 2025» proponía la clarificación del concepto de estructura orgánica que se incluyó en el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establecía la organización básica de las Fuerzas Armadas:

«Artículo 21. Concepto de estructura orgánica.

1. La estructura orgánica es la organización encargada de la preparación de la fuerza que posibilitará la generación de la estructura operativa, establecida mediante criterios de funcionalidad basados en los medios y formas propias de acción del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, y en una organización homogénea de éstos, con arreglo al artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre.

---

(19) *«En los ejércitos existen actualmente [mayo 2012] los siguientes Cuarteles Generales: · ET: 18 en la Fuerza y 13 en el Apoyo a la Fuerza · AR: 9 en la Fuerza y 4 en el Apoyo a la Fuerza · EA: 3 en la Fuerza y 3 en el Apoyo a la Fuerza (*) No se incluyen: Brigadas Ligeras/Pesadas, Bases Navales o Aéreas, Tercio de Armada.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

(20) *«Para llevar a cabo una gestión, sostenimiento y modernización más eficiente de esta Fuerza 2025 es necesaria una estructura renovada de los Cuarteles Generales y los Apoyos actuales.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

2. La transferencia de unidades de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas a la estructura operativa no implicará cambio de su dependencia orgánica.

Artículo 22. El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire componen la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas y aportan las capacidades básicas para su estructura operativa. Cada uno de ellos está compuesto por:

a) El Cuartel General.
b) La Fuerza.
c) El Apoyo a la Fuerza».

Al no ser el JEMAD el mando orgánico de las fuerzas armadas y residir dicho mando en los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada a su vez con relaciones funcionales y dependencia orgánica con los correspondientes departamentos ministeriales, el documento asumía que : «*Para pasar de las capacidades y estructura de fuerza actuales a las futuras se han desarrollado estudios de los siguientes aspectos y con los siguientes criterios, algunos de los cuales necesitarán un desarrollo posterior por parte de los Mandos Orgánicos:*

— Equilibrar la Fuerza y las estructuras de los Cuarteles Generales y Apoyo a la Fuerza[21] *de los Ejércitos y Armada con los siguientes criterios: el desarrollo de las mismas funciones orgánicas debe ser materializado con idénticas estructuras; un mismo nivel de responsabilidad debe tener asignado un mismo empleo en todas las estructuras; ajuste de personal a la estructura de las Fuerzas Armadas…; establecer un plan de moderniza-*

(21) *«El criterio para considerar una unidad u organismo parte de la Fuerza, se basará en que pueda ser transferido a la estructura operativa. En caso contrario deberá ser incluido dentro del apoyo a la fuerza.»* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025». Versión final 01 JUL 2012.

ción y sostenimiento para el periodo 2012-25 integrado en las propuestas presupuestarias.» [22]

Juicio crítico

> *Al no integrarse la «Visión FAS 2025» en la política de defensa de una forma explícita, no se consiguió la unidad de mando ni de acción necesarias en la estructura, y las transformaciones orgánicas fueron discontinuas y superficiales.*

Sobre el personal[23]

Se reconocía al personal como el elemento esencial de las fuerzas armadas[24] y se indicaba que la propuesta de reducción no era un objetivo en sí mismo sino el resultado del estudio de la evolución de las capacidades de combate y del empleo de la fuerza en el periodo que abarcaba la «Visión FAS 2025».

Se entendían las plantillas como el elemento básico de las fuerzas armadas para cumplir su misión, no como el elemento necesario para rellenar una estructura obsoleta en muchos casos.

Se definió la plantilla necesaria para desarrollar las operaciones previstas y se propuso desarrollar la descripción de los puestos de trabajo en las Fuerzas Armadas.

---

(22) Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

(23) *«A fecha 1 de mayo de 2012, los efectivos de las FAS eran: • Personal militar en activo: 127.383 o 17.272 Oficiales o 28.636 Suboficiales o 81.475 MPTM • Personal militar en reserva:15.972. Además, en la nómina del MINISDEF figuran 24.860 civiles».* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

(24) *«El elemento esencial de las Fuerzas Armadas es su personal. La eficacia de las Fuerzas Armadas de 2025 continuará basada en su personal, con una moral elevada y un alto grado de preparación, moral alta y eficacia alta, y dotado de los medios necesarios para desarrollar las misiones que deban cumplir. La reducción de personal no es un objetivo en sí mismo, sino una consecuencia de: - El ajuste de las capacidades de nuestras FAS a los escenarios previsibles…. - El aumento de la eficiencia en la organización, reduciendo duplicidades… y buscando mayor sinergia mediante el agrupamiento de funciones comunes y posibilitadores estratégicos en estructuras orgánicas permanentes».* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

Una plantilla aprobada con cada uno de sus puestos de trabajo, en los diferentes estados de alerta, definido en su correspondiente ficha es una condición necesaria para: conseguir, de una forma eficiente, una cobertura del cien por cien de la plantilla; un ajuste de la enseñanza y de los modelos de carrera y a sus exigencias definidas en cada puesto de trabajo; activar un proceso de adaptación continua de la plantilla a las necesidades operativas; apoyar las necesidades sociales de carácter familiar (vivienda, enseñanza, sanidad, conciliación y bajas) ajustar los ingresos, formación, especialización, adiestramiento y pase a la reserva e inclusión de puestos en plantilla para reservistas voluntarios.

Partiendo[25] de la fuerza mínima necesaria para hacer frente a los planes de operaciones y de contingencia desarrollados a partir de la amenaza prevista en la estrategia nacional se llegó a una cifra global de unos 68.000 militares en la Fuerza.

El apoyo a la fuerza completaría el número hasta los 120.000 militares más unos 20.000 civiles al servicio de la administración militar.

Esta entidad de personal representaba para el Capítulo 1 de los presupuestos anuales un gasto aproximado de 4.000 millones de euros (año 2012).

Con estos datos se decretó la plantilla de las fuerzas armadas y se ordenó al JEMAD, a los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la

---

(25) «…*se propuso organizar toda la estructura militar en una Fuerza Conjunta. presentada en 2014 y compuesta por 120.000 efectivos (67.000 desplegables o emisiones permanentes y 53.000 en labores de apoyo) [Estos 67.000 efectivos se dividen en 15.000 soldados rápidamente desplegables, 40.000 en distintas fases de alistamiento y 12.000 para misiones permanentes (ciberdefensa, seguridad marítima, defensa aérea, estados mayores o colaboración con autoridades civiles). A esta cifra se añaden 53.000 en labores de apoyo y 20.000 civiles, faltando los militares que ocupan destinos en la reserva y los incrementos que podrán producirse hasta el techo legal de 130.000 efectivos], esta Fuerza sirve para guiar el planeamiento, determinar capacidades, fijar competencias de personal y orientar —junto con los hallazgos del Entorno Operativo 2035 o el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo— la transformación (o adaptación) militar [Estado Mayor de la Defensa (2018): PDC-01(A) Doctrina para el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 57-59]».*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

Armada y al subsecretario de defensa (SUBDEF) el desarrollo de las plantillas orgánicas (únicas) de acuerdo con las cifras aprobadas.

La tasa de encuadramiento (cuadros de mando v/s marinería y tropa) se ajustó para cada unidad.

Se pretendía introducir en la plantilla puestos de trabajo para reservistas voluntarios de forma permanente e intentando aumentar su número progresivamente,

Juicio crítico

En el ámbito de los recursos humanos la transformación fue reducida, manteniéndose la situación precedente que provocaba plantillas incompletas, falta de sincronización entre la formación desarrollada y las necesidades de formación y, en general, una gestión compleja, lenta y confusa.

La participación en este proceso de la subsecretaría de defensa, de los departamentos de personal de los ejércitos y de la armada y del departamento de recursos humanos del EMAD provocaba una situación n, de intensos esfuerzos y bajos resultados, que en el EMAD la definíamos como «remar en arena».

El intento de aumentar los reservistas voluntarios en plantilla tampoco consiguió su objetivo.

Sobre la enseñanza[26]

A pesar de identificar una falta de sincronización entre la enseñanza ejecutada y la necesaria según las exigencias de los puestos de trabajo, se reconoce en el documento que las *«Fuerzas Armadas han realizado un notable esfuerzo de adaptación a los diferentes modelos de formación que se han ido implantando»*.

---

(26) *«La enseñanza en números [mayo 2012]• 51 centros • 1975 profesores militares/instructores • 173 profesores civiles en plantilla • 1.500 cursos anuales • 350 millones de euros en capítulo 1 y 2 de gasto».* Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

Se establece que *«el mantenimiento de los valores militares, la flexibilidad para adaptarse a nuevas necesidades operativas, la eficiencia en el empleo de los recursos, la apropiada permeabilidad con el sistema general educativo deben ser principios básicos de la enseñanza en las FAS».*

Para navegar hasta el 2025 se entendía que necesitábamos una transformación de la enseñanza para dar respuesta a las necesidades futuras y cubrir *«adecuadamente las áreas de solape, comunes o conjuntas».*

Del análisis de la red de enseñanza se deducía que *«la oferta de los centros actuales [mayo 2012] supera las necesidades.»* Y se identificaba *«una dispersión de Centros y Escuelas que producen ineficiencias acusadas en términos de relación profesores-alumnos y una ocupación de las instalaciones por debajo de lo deseable.»* Con una *«diferente articulación organizativa en los ejércitos.»*

Además, *«con carácter general, no existe un sistema de información que permita el seguimiento de indicadores de eficiencia del sistema de enseñanza».*

Se establecía que *«la gestión del conocimiento es muy mejorable»* y se detectaba la «*aplicación de principios diferentes a requerimientos comunes»* en cada ejército y en la Armada.

A partir del estudio de la situación se proponía un plan de acción de adelgazamiento de la estructura de enseñanza, homologación orgánica entre los ejércitos y la Armada y potenciación de la enseñanza y formación de carácter conjunto.

En relación con «lo conjunto» se potenció el papel del centro superior de estudios de la defensa nacional (CESEDEN)[27], asignán-

---

27 *«Artículo 16. El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.*

1. El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, como principal centro docente militar conjunto, es el órgano al que corresponde impartir cursos de Altos Estudios de la Defensa Nacional y otros estudios conducentes a la obtención de títulos de posgrado, así como los estudios militares de carácter conjunto que se determinen, para lo que establecerá colaboraciones con las universidades públicas, los centros universitarios de la defensa y otras corporaciones públicas y privadas mediante los convenios pertinentes.

Asimismo, desarrolla tareas de investigación sobre temas relacionados con la Seguridad y Defensa, impulsa el estudio de nuevos conceptos doctrinales, contribuye al fomento y difusión de la Cultura de Seguridad y Defensa y promueve y desarrolla estudios, investigaciones y otras actividades relacionadas con la historia militar.» Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establecía la organización básica de las Fuerzas Armadas.

dole también responsabilidades en el proceso de generación de doctrina.

Juicio crítico

La dependencia de diferentes cadenas de mando orgánico provocó el fracaso del proceso de transformación realizándose actuaciones puntuales en determinados cursos y escuelas integrando la formación conjunta y homologando determinadas actividades.

Sobre la doctrina

La «Visión FAS 2025» ve la doctrina como el posibilitador de la libertad de acción, iniciativa y delegación del mando. Además de un elemento estructural de la capacidad de acción operativa y de la resiliencia.

Asimismo, identifica una deficiencia táctica en las limitaciones para la generación y desarrollo de la doctrina conjunta.

Esta situación recomendó que en el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, se incluyera el artículo 7:

«Artículo 7. Doctrina militar.

La doctrina militar, o doctrina para las operaciones, establecerá los principios directores que deben regir la actuación operativa de las Fuerzas Armadas españolas, proporcionando además un marco de referencia común para la actuación específica de los Ejércitos, una guía para la conducción de las operaciones militares, un marco de pensamiento y un catálogo de soluciones a los problemas en operaciones.

La doctrina militar nacional será promulgada por el jefe de Estado Mayor de la Defensa y será compatible y estará armonizada con la doctrina militar internacional que España haya ratificado como miembro de las organizaciones internacionales o multinacionales de seguridad y defensa de las que es parte componente.

Los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire desarrollarán y colaborarán en la definición de la doctrina militar en su ámbito específico.»

Se identifica la necesidad de potenciar el desarrollo de la doctrina conjunta y se propuso la creación del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos como catalizador del proceso de transformación de las fuerzas armadas, una de sus tareas, a modo de ejemplo, fue el desarrollo de un borrador de proyecto de ley de programación y financiación de la defensa o la propuesta de creación del mando conjunto de helicópteros.

Juicio crítico

Se creó el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos[28] integrado inicialmente en el CESEDEN para intentar el aprovechamiento conjunto de capacidades.

Las limitaciones de personal y dificultades de carácter orgánico hicieron difícil su actividad que se considera prioritaria.

Sobre la logística

De material

Los compromisos anteriores a 2012 adquiridos en el proceso de obtención de material mantenían una deuda que limitaba cualquier intento de modernización e impedían el sostenimiento del material existente.

Esta situación nos obligó a priorizar el material para concentrar el esfuerzo de sostenimiento en lo más necesario. En palabras del minis-

(28) El Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC) fue creado por la Orden DEF/166/2015 dentro de la estructura del CESEDEN. Su misión es dirigir y coordinar el estudio de nuevos conceptos operativos que apoyen la potenciación de las capacidades militares. Además, identifica deficiencias en la Fuerza Conjunta y analiza la necesidad de desarrollo conceptual o actualización de cursos conjuntos.

Ver: emad.defensa.gob.es/unidades/CCDC/Documentos_CCDC.html

tro de defensa en 2012, «*mejor poco operativo que mucho con capacidades operativas limitadas*».

Simultáneamente se inició el desarrollo de un plan general de municionamiento.

Se definió un objetivo de fuerza conjunto para el 2025, con una primera fase de sostenimiento de las capacidades ineludibles de acuerdo con los compromisos operativos adquiridos, una segunda fase de consolidación de las capacidades mínimas necesaria y una tercera de obtención de dicho objetivo de fuerza para el 2025.

Juicio crítico

No se consiguieron los objetivos previstos y no se ha alcanzado el objetivo de fuerza conjunto previsto en el planeamiento de la defensa debido a la dispersión de responsabilidades logísticas, y a la falta de la unidad de mando logístico necesaria para conseguir la unidad de acción.

En este ámbito la necesidad de una ley de programación y financiación de la defensa que, basándose en la estrategia nacional de seguridad y en los recursos humanos y financieros, defina a medio y largo plazo las capacidades necesarias, el objetivo de fuerza y las obsolescencias, priorizándolas y teniendo en cuenta el coste del ciclo de vida y los compromisos financieros futuros, es ineludible.

Infraestructuras[29]

La «Visión FAS 2025» identifica una «*escasez endémica de los recursos dedicados a infraestructura que obligan a una estricta priorización por áreas funcionales (calidad de vida, instalaciones de adiestramiento, etc.)*».

Se incluyó un análisis del impacto del diseño de la Fuerza 2025 en las instalaciones actuales, «*desde el punto de vista de su necesidad militar, asumiendo que las connotaciones de otra índole que normalmente*

(29) «*Instalaciones actualmente ocupadas [mayo 2012]: Ejército de Tierra: 429 Armada: 120 Ejército del Aire: 59*» Conclusiones y recomendaciones «Visión FAS 2025».Versión final 01 JUL 2012.

están asociadas tanto con la infraestructura como con la presencia militar en determinadas zonas serán factores a considerar en las decisiones que finalmente se adopten.»

Con estos criterios se identificaron las instalaciones afectadas por la visión 2025 y se propuso un plan de acción con objetivos de integración y eficiencia desde un punto de vista operativo.

El secretario de estado de defensa tomó la decisión, de acuerdo con uno de los puntos del plan de acción, de crear una comisión para levantar un mapa detallado de las infraestructuras de defensa, con sus características particulares y posibilidades de ajuste.

La comisión ejecutó la propuesta para la racionalización y utilización eficiente del patrimonio inmobiliario del ministerio de defensa (PREPIDEF) que finalizó en 2013[30], clausurando la comisión el secretario de estado de defensa en la Escuela de Guerra Naval.

El PREPIDEF propuso unas 80 actuaciones que afectan a unas 200 instalaciones, más de 100 susceptibles de ser liberadas total o parcialmente para racionalizar el uso de las infraestructuras de Defensa y obtener una mayor eficiencia en los costes de su operación y su mantenimiento.

La idea era ejecutar las propuestas por fases, en función de su complejidad, el volumen de inversión requerido y de la disponibilidad presupuestaria.

Otro objetivo del PREPIDEF era dotar a la dirección general de infraestructura del ministerio de defensa (DIGENIN) como embrión de una futura Agencia de Infraestructuras de la Defensa con un nuevo modelo de gestión que permitiera profundizar en la utilización conjunta de instalaciones y en fórmulas de colaboración público-privada.

---

(30) Clausura de la oficina del Comisionado del PREPIDEF el 8 de mayo de 2013 en la Escuela de Guerra Naval.

www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3139344/proyecto-racionalizacion-infraestructuras-defensa-comienza-nueva-etapa

Juicio crítico

El PREPIDEF, completo y detallado, quedó como referencia para dirigir futuras actuaciones en la línea propuesta en la «Visión FAS 2025».

En la primera etapa (PREPIDEF 1) se inició un proceso orientado a ajustar el patrimonio a las necesidades de la Defensa.

En una segunda etapa se ajustaría el patrimonio al modelo institucional, al de enseñanza, y al de acción social.

Diferentes razones orgánicas y financieras impidieron su ejecución.

Sobre la financiación

Partiendo de la situación inicial de un presupuesto reducido y de una deuda inmanejable, agravada por la crisis económica y financiera se propuso un perfil presupuestario hasta el 2025 que pasara de unos 6 millardos[31] de euros en el 2012 a unos 9 millardos (en euros del 2012) en el 2025.

Estos valores serían los indicados en los presupuestos generales del Estado, pero cada año se contabilizaba un incremento extrapresupuestario de aproximadamente 1 millardo para los programas especiales de armamento (deuda pendiente) y otro millardo, dependiendo de los compromisos operativos, para financiar las operaciones de las fuerzas armadas.

La «Visión FAS 2025» enlazaba, en todo momento, los presupuestos con el proceso de racionalización de la organización y de las estructuras de las fuerzas armadas para conseguir un equilibrio sostenible (triángulo equilátero) entre presupuestos, estructura y organización (personal incluido) y capacidad operativa (misiones de las fuerzas armadas).

En la cumbre de la OTAN en Glasgow, julio del 2022, el gobierno se comprometió a una subida paulatina del presupuesto de defensa para llegar al 2% del PIB nacional en el 2025, con lo que se modificaba,

(31) Utilizo un millardo como mil millones de euros para facilitar el manejo de las cifras y su comparación con el billón anglosajón.

aumentando el presupuesto al mejorar el PIB, el perfil propuesto anteriormente.

En detalle, en el documento se proponía el siguiente perfil financiero:

«• Fase de contención, de 2012 al 2015, durante la cual será muy limitada la disponibilidad económica…El objetivo de esta fase será mejorar la eficiencia orgánica, ajustar la infraestructura a las necesidades operativas y reducir al mínimo la pérdida de capacidades de las FAS, para lo que se necesitará mantener un presupuesto entre 6.000 M€[32] y 7.000 M€ (0,6 y 0,7% del PIB 2012)

• Fase de estabilización, de 2016-2020[33], en la que será necesario comprometer un crecimiento del presupuesto del Ministerio de Defensa acorde con la mejora de la situación económica del país. Se abordarán los programas de actualización y extensión de vida de los sistemas principales, se consolidarán las reformas orgánicas y ajustes de infraestructura, recuperando y completando las capacidades esenciales perdidas y pendientes.

• Fase de consolidación, de 2021 hasta 2025, en la que se necesitará asegurar un presupuesto ordinario de unos 9.000 M€ constantes de 2012, para hacer sostenible y eficaz el nuevo modelo de Fuerzas Armadas.»

---

(32) M€.- millón de euros

(33) *«Después de varios años de barajar la necesidad de invertir entre 10.000 y 30.000 millones de euros para renovar los sistemas de armas más antiguos y proporcionar carga de trabajo a la industria de Defensa, en 2018 comenzó un nuevo ciclo inversor [(Estos PEA fueron aprobados en los Consejos de ministros de 27 de julio, 7 de septiembre y 14 de diciembre de 2018]. Con un gasto inicial de casi 13.000 millones y un horizonte de aplicación hasta 2031, se empezarán adquiriendo cinco fragatas F-110, 348 VCR 8 x 8 Dragón, veintitrés helicópteros NH-90, se completará la serie de cuatro submarinos S-80 Plus, se modernizarán los cazas Eurofighter y los helicópteros CH-47 y se obtendrá el derecho de uso durante 19 años de dos satélites de comunicaciones Spainsat NG [Consultar: COLOM, Guillem (2019): «A new debt burden for Spain's defence planning». The RUSI Journal, 164 (7), pp. 32-41.»*

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

Juicio crítico

Al no contar con una ley de programación y financiación de las fuerzas armadas consensuada por los principales partidos políticos y aprobada en Cortes que sincronizara el proceso renovador y de racionalización de las fuerzas armadas con el aumento presupuestario, la subida de presupuestos comprometidas ha tenido un corto calado operativo de forma que no se consiguió el objetivo de fuerza conjunto (personal y material) para 2025 previsto en el planeamiento de la defensa.

El ciclo de endeudamiento futuro, el «tsunami» que teníamos por la proa, limitaba la capacidad financiera futura y se ha mantenido al no contar con un planeamiento coherente con las previsiones presupuestarias ni con una ley de programación y financiación que lo avalara.[34]

Sobre las operaciones

En toda la documentación producida a partir de 2012 se intenta subrayar que las fuerzas armadas cuentan con una estructura operativa para emplear a la fuerza y una orgánica para prepararla.

A partir de este concepto se definió con claridad la estructura operativa[35] permanente con carácter único.

---

(34) «Condicionantes presentes y futuros del planeamiento primero, el arranque de un nuevo ciclo modernizador. Todo indica que este nuevo ciclo modernizador continuará financiándose mediante el sistema de pagos aplazados con anticipos industriales, y su factura empezará a abonarse en 2022 con la entrega de los primeros materiales. Estos reintegros, por un valor estimado en 13.000 millones de euros, se dilatarán, como mínimo, hasta 2032 y se añadirán a la deuda pendiente del ciclo 1996-2008, y es probable que continúe… seguirá el modelo de prefinanciación industrial existente»

Ver COLOM, Guillem (2019): «A new debt burden for Spain's defence planning». The RUSI Journal, 164 (7), pp. 32-41.

«Lecciones identificadas y nuevos condicionantes para el planeamiento de la defensa nacional» Guillem Colom Piella. Doctor en seguridad Internacional. Revista General de Marina. NOV 20. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/11/rgmnov2020Cap7.pdf

(35) *«Artículo 4. Concepto y organización de la estructura operativa.*

1. La estructura operativa es la organización establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada y dispuesta para el empleo de la fuerza en operaciones….

En esta estructura, el único mando operativo en el nivel operacional era el comandante del mando de operaciones (CMOPS) y en el nivel estratégico el jefe del estado mayor de la defensa (JEMAD) a la orden del ministro de defensa, del presidente de gobierno y de SM el Rey.

A partir de esta situación dimos prioridad a la obtención de la certificación operativa del mando de operaciones (MOPS).

A continuación, se inició el diseño de unidades o jefaturas necesarias y se reforzaron o reorganizaron otras para hacer eficiente la labor del comandante del MOPS (CMOPS).

Se crearon los mandos conjuntos de ciberdefensa (ahora ciberespacio), de operaciones especiales, de sanidad operativa, la jefatura de apoyo a la Fuerza y el centro conjunto de desarrollo de conceptos enfocado en la generación de doctrina conjunta.

Se potenció el centro de inteligencia de las fuerzas armadas (CIFAS) y se integró la unidad militar de emergencia terrestres (UME) en la estructura operativa dependiendo del CMOPS.

Se actualizó el planeamiento operativo y se pusieron en marcha los procesos de targeting y su relación con los planes de contingencia y con los indicadores de alerta del CIFAS.

Se planteó como línea de acción identificándolo como un elemento fundamental para mantener el alistamiento y la disponibilidad operativa de la Fuerza y herramienta básica de influencia (disuasión incluida) el potenciar la participación en las operaciones de la OTAN, de la UE y de NNUU.

---

2. La estructura operativa de las Fuerzas Armadas se organiza en una cadena de autoridades militares situadas en tres niveles:

a) Nivel estratégico: el jefe de Estado Mayor de la Defensa.

b) Nivel operacional: el comandante del Mando de Operaciones y los comandantes de aquellas organizaciones operativas que determine el jefe de Estado Mayor de la Defensa para la ejecución de los planes de contingencia.

c) Nivel táctico: los comandantes de las organizaciones operativas que se generen…»

Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Para dirigir las operaciones de carácter permanente se asignaron al CMOPS dos mandos de carácter conjunto[36]:

El Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima, órgano de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas responsable del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de soberanía, responsabilidad e interés nacional y el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas, órgano de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas responsable del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia, seguridad, control y policía aérea en los espacios aéreos de soberanía, responsabilidad e interés nacional.

Juicio crítico

Quizás sea este el aspecto en el que la «Visión FAS 2025» desarrolló plenamente sus objetivos y resultó positiva desde el punto de vista de la eficiencia operativa.

Sobre el mando, control, comunicaciones e información (C3I)

Se identifica, en el documento, la necesidad de «*aumentar las capacidades C3I y JISR*[37] *que consolidan el nivel conjunto*».

Para conseguir este aumento de capacidades y priorizar el enfoque operativo y se propuso separar la dirección de sistemas de información y comunicaciones de la DIGENIN.

Se creo el centro de sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (CESTIC) y se desarrollaron los acuerdos SEDEF-JEMAD[38], que entre otros aspectos regulan la doble dependencia del CESTIC: orgánica del SEDEF y operativa del JEMAD.

---

(36) Artículos 17 y 18 del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establecía la organización básica de las Fuerzas Armadas.

(37) JISR.- Joint Information Surveillance and Reconnaissance

(38) *«…el Director del CESTIC, como responsable de la gestión de la I3D, dependerá del JEMAD en el ámbito operativo, en las condiciones recogidas en los acuerdos específicos establecidos*

Se priorizaron las necesidades y la arquitectura TIC de carácter operativo, evolucionando hacia una red integrada I3D (infraestructura integral de información para la defensa)

Juicio crítico

Se creó la I3D y se programó un perfil presupuestario enfocado a aumentar las capacidades de mando y control y comunicaciones de carácter operativo.

La integración de las capacidades fue positiva.

Esta infraestructura tecnológica única, de carácter estratégico, facilita que la información llegue a todos los usuarios de las fuerzas armadas y del ministerio de defensa en tiempo y forma y con la seguridad requerida en cada caso.

Se diseñó para proporcionar los servicios CIS/TIC (sistemas y tecnología de la información y comunicaciones) prioritariamente para el cumplimiento de las misiones de la Fuerza y en segundo lugar el resto de las necesidades de las fuerzas armadas y del ministerio de defensa.

Sobre la inteligencia

Otra de las líneas operativas prioritarias de la «Visión FAS 2025» era la inteligencia militar, marcando la diferencia con la inteligencia del estado y la policial, aunque manteniendo un alto nivel de coordinación.

Se trataba de potenciar el centro de inteligencia de las fuerzas armadas (CIFAS), separando y definiendo sus cometidos de inteligencia militar frente a los de carácter global del centro nacional de inteligencia (CNI) y estableciendo un centro de dirección y control de las capacidades de captación de información e inteligencia, incluidos

---

...al efecto entre JEMAD y SEDEF». Acuerdos específicos entre el Jefe de Estado Mayor de la Defensa y el Secretario de Estado de Defensa, para asegurar la autoridad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre la Infraestructura Integral de Información para la Defensa (I3D) en el ámbito operativo. En Madrid, a 19 de enero de 2016.

medios humanos y de señales, en este campo, el apoyo del control del ciberespacio, del espacio y de los sistemas de control remoto, no tripulados, era vital.

Se incluyó este proceso en el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establecía la organización básica de las Fuerzas Armadas.

«Artículo 14. El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

1. El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas es el órgano responsable de facilitar al ministro de Defensa, a través del jefe de Estado Mayor de la Defensa, y a las autoridades militares, la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la defensa nacional, así como de prestar el apoyo necesario, en su ámbito, a las operaciones…

2. El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas es único en materia de inteligencia militar en el nivel estratégico. Forma parte de la Comunidad de Inteligencia, constituyéndose en el único interlocutor del Ministerio de Defensa en materia de inteligencia militar en este ámbito.

3. El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas realiza, además, las siguientes funciones:

a) Dirige y coordina la explotación de los sistemas conjuntos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento y coordina la explotación de los sistemas específicos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento…»

Como elementos más destacados de esta potenciación destacan: el traslado del CIFAS a la base de Retamares en las proximidades del cuartel general del mando de operaciones, del de ciberdefensa y el de operaciones especiales, la creación de la Jefatura Conjunta de Inteligencia, Reconocimiento y Vigilancia (La cual se activa en el CIFAS en función de las necesidades operativas) y el despliegue de equipos nacionales de inteligencia militar a zonas de operaciones o de interés de carácter general.

Juicio crítico

La principal limitación fue la necesidad de aumentar el personal y los participantes en misiones de inteligencia en las operaciones militares en el exterior, relevando al CNI en los cometidos relacionados con la inteligencia militar.

Como en otras ocasiones, la rigidez y lentitud en la obtención del recurso humano condicionaba el pleno rendimiento de los cambios orgánicos decididos.

El paso del CNI a Presidencia de Gobierno constituyó un factor positivo para diferenciar la inteligencia militar de la nacional, Con el tercer relevo ministerial el CNI volvió a depender del ministerio de defensa, con el correspondiente impacto sobre el CIFAS.

Sobre el mando conjunto de operaciones especiales

Una de las limitaciones y algo prioritario en la acción conjunta estaba en las operaciones especiales, tanto en sus cometidos de acción directa, como de reconocimiento especial y apoyo al adiestramiento de fuerzas armadas amigas y aliadas.

Era necesario coordinar y hacer compatibles las capacidades del grupo de operaciones especiales del ejército de tierra, de la fuerza de guerra naval especial y del escuadrón de zapadores paracaidistas del ejército del aire.

Existía un núcleo coordinador de operaciones especiales desarrollado a partir de la sección J3B del mando de operaciones, insuficiente para potenciar las cada vez más importantes capacidades de las operaciones especiales.

Así se puso en marcha el desarrollo y certificación operativa del Mando Conjunto de Operaciones especiales (MCOE) encargado del diseño, ejecución y supervisión de todo lo relacionado con las operaciones especiales y de asegurar y aumentar la interoperabilidad e integración de las unidades de operaciones especiales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y del espacio.

En el año 2013[39] se creó el mando que inició su andadura en el 2014.

Juicio crítico

La inclusión del MCOE en la estructura operativa del MOPS fue un hecho positivo que favoreció el planeamiento e integración de las operaciones especiales en los planes operativo y el desarrollo de un ejercicio anual conjunto para validar los planes y comprobar la integración de procedimientos y material de las unidades de operaciones especiales de tierra, mar y aire.

Sobre el mando conjunto del ciberespacio

La necesidad de un mando conjunto de ciberdefensa y su integración en el planeamiento y estructura operativa era algo evidente en el 2012.

Así, impulsado por la «Visión FAS 2025» se creó en febrero del 2013 el Mando Conjunto de Ciberdefensa que en julio del 2020 se convirtió en el actual Mando Conjunto del Ciberespacio.

Juicio crítico

Su evolución y su desarrollo ha demostrado y confirmado la necesidad de integrar el ciberespacio y el espacio electromagnético en los teatros de operaciones con carácter conjunto, tanto en el aspecto de control y defensa, como en el ámbito forense y de combate.

Su importancia es cada vez mayor en las acciones de influencia (información, disuasión y combate incluidos).

---

(39) Es curioso reseñar, como se recoge en un cuadro situado en la entrada del cuartel general del mando conjunto de operaciones especiales en Retamares que el primer JEMAD que expuso la necesidad de crear este mando fue el almirante (JEMAD) Martín Granizo y quienes consolidaron esta propuesta casi veinte años después fueron dos almirantes en los puestos de CMOPS y JEMAD.

Sobre la sanidad operativa

En la «Visión 2025» se contempla la sanidad operativa como un posibilitador de la ejecución de las operaciones.

Para darle prioridad se propuso la creación del mando de sanidad operativa, integrado en el EMAD, y se estableció la sanidad operativa como prioritaria en la dirección general de sanidad del ministerio de defensa dentro de sus tres funciones forense, asistencial y operativa.

Con esta idea, se asignó al EMAD *«la dirección y coordinación de la sanidad operativa»*[40]

Se creó la Jefatura de Sanidad Operativa (JESANOP), hoy conocida como Jefatura Conjunta de Sanidad (JECOSAN), integrada en el Estado Mayor de la Defensa.

En esta labor de coordinación se participó en el desarrollo del real decreto sobre sanitarios donde se eestableció oficialmente la figura del «paramédico en operaciones».

Juicio crítico

> *La creación de la JESANOP permitió priorizar, integrar, coordinar el presente y planificar el futuro del apoyo sanitario a las operaciones y desarrollar las previsiones en los planes de contingencia mediante una estrecha relación y sincronización con la jefatura de sanidad del ministerio de defensa.*

Sobre la unidad militar de emergencia (UME)

La UME se considera en la «Visión 2025» como una unidad especial dedicada a actuar ante emergencias y catástrofes naturales terrestre, con una gran capacidad de apoyo y reconstrucción ante dichas emergencias o en situaciones post-combate, sobre todo en ambiente urbano.

---

(40) Artículo 9 del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Además, era un escaparate de las fuerzas armadas ante la sociedad con carácter conjunto, fundamentalmente terrestre y aéreo, y con una gran visibilidad e influencia social positiva que recomendaba integrarla y asegurar su permanencia en las fuerzas armadas.

Para asegurar su integración orgánica y operativa en las fuerzas armadas se cambió su dependencia directa del ministro a la dependencia del ministro a través del JEMAD, integrada en el mando de operaciones.

En el artículo 19 del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas se indicaba: *«La Unidad Militar de Emergencias es una fuerza conjunta que se constituye de forma permanente como un mando conjunto de la estructura operativa de las FAS y que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas…».*

Juicio crítico

Con esta medida se consiguió asegurar la permanencia de la UME dentro de las fuerzas armadas y obtener las máximas sinergias entre dicha unidad y el resto de las capacidades de las fuerzas armadas de posible uso en caso de emergencias.

La UME se convirtió en el conector múltiple que recibía las necesidades de protección civil las solventaba con sus medios o solicitaba del resto de las fuerzas armadas más capacidades que posteriormente y canalizaba y coordinaba para su integración en las operaciones.

Sobre la jefatura de apoyo a la acción conjunta

La acción conjunta necesita apoyos que, en determinados casos, su carácter conjunto los hace más eficientes.

Esta consideración incluida en la «Visión FAS 2025» recomendó la creación de esta jefatura en el seno del estado mayor de la defensa

para favorecer la creación de mandos de apoyo a la acción conjunta integrados.

Así, en el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establecía la organización básica de las Fuerzas Armadas, se incluyó:

«Artículo 12. La Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta.

La Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta es el órgano responsable de prestar apoyo a la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, a través de las unidades y jefaturas de carácter conjunto o unificado, de diferente naturaleza, que se determinen.»

Juicio crítico

Fue difícil avanzar en esta línea, aunque se consiguieron ciertos hitos de interoperabilidad en transporte y sostenimiento conjunto y en operaciones de elementos de combates de los ejércitos y de la armada.

Uno de los objetivos era la creación del mando conjunto de helicópteros que no llegó a realizarse.

No obstante, se trabajó en potenciar la utilización conjunta de vehículos y helicópteros del ejército de tierra en buques de la Armada y en ejecutar misiones de seguridad, inteligencia, aéreas y de defensa aérea de carácter conjunto, así como potenciar la coordinación del movimiento y transporte de tropas por medios terrestres, marítimos y aéreos,

Sobre el adiestramiento y las evaluaciones para el combate

El estado mayor del mando de operaciones se encargó de programar y organizar los ejercicios anuales de carácter conjunto y de comprobar la evaluación para el combate de las unidades integradas en el núcleo de la fuerza conjunta.

Se desarrolló la directiva de adiestramiento del JEMAD como la referencia superior para encauzar el adiestramiento general de las fuerzas armadas.

Juicio crítico

El equipo dedicado a comprobar la certificación de las unidades del núcleo de fuerza conjunta era muy reducido lo que hacía imposible la comprobación de todas las certificaciones.

Lo que quedó demostrado fue la necesidad de contar con elementos de comprobación de la certificación que asegurara que las unidades integradas en el núcleo de fuerza conjunta estaban realmente alistadas para treinta días de combate y disponibles en treinta días.

Departamento de seguridad nacional en presidencia del gobierno

La coordinación entre el ministerio de defensa y el departamento de seguridad nacional (DSN) se consideraba básica en la visión.

La «Visión FAS 2025» proponía la renovación de la ley orgánica de defensa nacional 05/2005 que no llegó a ejecutarse; se publicó la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional[41] que no entraba en la modificación de la organización de la defensa nacional establecida en la L.O. 05/2005.

Este hecho limitó la profundidad de la transformación deseada al no facilitar la estructura establecida en la L.O. 05/2005 la unidad de acción en la estructura orgánica de las fuerzas armadas.

A pesar de la anterior limitación, el DSN, simultáneamente al proceso de transformación puesto en marcha por la visión, desarrolló una ingente labor para vertebrar el sistema de seguridad nacional, de la que cabe destacar: continuar con el desarrollo de las correspondientes estrategias nacionales de seguridad; iniciar la edición de la estrategia de seguridad marítima, de la estrategia de ciberseguridad y de la ley de seguridad nacional.

(41) *«Artículo 9. Componentes fundamentales de la Seguridad Nacional.*

1. Se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica.»

En esta última década la evolución ha llevado al DSN[42] *«a ser el órgano de asesoramiento al presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional, a mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, así como las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno.*

El DSN asume además las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional, una Comisión delegada del Gobierno especializada en seguridad bajo la presidencia del presidente del Gobierno, que, como en los países más avanzados, le asiste en la dirección de la Política de Seguridad Nacional.

Esta función de secretariado técnico también es desempeñada por el DSN respecto de los órganos interministeriales de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional: el Consejo Nacional de Ciberseguridad (2013), el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (2013), el Comité de Situación para la gestión de crisis (2013), el Comité Especializado de Inmigración (2014), el Comité Especializado de No Proliferación (2017), el Comité Especializado de Seguridad Energética (2017), el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial (2020) y el Comité Especializado contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2024)».

Juicio crítico

Con relación a la defensa nacional, el mantenimiento en vigor de la ley orgánica de la defensa nacional 05/2005, a pesar del desarrollo de la ley de seguridad nacional produjo y todavía provoca ciertas situaciones de conflicto entre organismos implicados en la seguridad y defensa y no facilita, dentro de las fuerzas armadas, la sincronización y unidad de acción necesaria entre las estructuras orgánicas entre sí y con la estructura operativa.

---

(42) El Departamento de Seguridad Nacional | Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional. https://www.dsn.gob.es/es/estructuras-de-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional

Corolario

¿Cómo estarían las FAS en 2025 (hoy) si se hubiera ejecutado al 100% la visión?

Empezamos el artículo con una pregunta y finalizamos con otra pregunta difícil de contestar, tan difícil como valorar los hechos y su impacto en las fuerzas armadas identificando las expectativas conseguidas o subrayando las frustraciones.

Este año 2025 se ha alcanzado la meta temporal de la «Visión FAS 2025» del año 2012, su impacto ha sido muy discreto en lo orgánico y algo más profundo en lo operativo, la valoración de un 60% de objetivos conseguidos, citada al principio del artículo, se ha calculado teniendo en cuenta las líneas de acción previstas y las líneas de acción ejecutadas sin un análisis posterior de la evolución de la línea de acción,

Desgraciadamente la retórica y la desconexión entre los objetivos y la realidad parece una constante de nuestro devenir estratégico donde la recomendación «facta, non verba» siempre resulta apropiada.

En línea gruesa se puede ratificar que no se consiguió el objetivo de fuerza conjunto apropiado y sostenible que constituía la finalidad superior de la visión.

En letra más pequeña podemos ver que se dieron pasos que han mejorado algunas estructuras y desarrollado algunas capacidades necesarias para el combate en este final del primer cuarto del siglo XXI.

Algunas de las razones de su limitado impacto se pueden deducir de lo anteriormente expuesto. Esperemos que la «Visión FAS 2025» ceda el paso a visiones más apropiadas, practicables y aceptables que impulsen la renovación de las fuerzas armadas para cumplir de una forma más eficiente los objetivos que les demanda nuestra estrategia nacional de seguridad.

Las visiones estratégicas también
sufren el efecto de los espejismos