



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS
Y LAS ARTES MILITARES

Comunicaciones académicas

La Administración Económica Militar en España

Francisco José Corpas Rojo

Academia de las Ciencias y las Artes Militares

Sección de Historia Militar

5 de diciembre de 2023

Introducción

Desde que existen ejércitos, entendiéndolos por tales un número considerable de fuerzas con todo el equipo necesario para la guerra, es inherente a los mismos una organización sin la cual el ejército no pasa de ser una hueste, es decir un grupo de combatientes más o menos numeroso. A su vez, una de las facetas fundamentales de la organización es la administración y, dentro de ésta, la administración económica, de hecho, cuando en el marco de lo militar se habla de administración se hace referencia a la de carácter económico, por ser ésta la que, durante siglos, ha sido el aspecto predominante dentro de la administración militar.

En cualquier caso, en España no existe administración militar, con este nombre, hasta mediados del siglo XIX pues en los siglos anteriores las estructuras económico-administrativas están insertas en la Hacienda Real o dentro de las propias unidades militares.

Existen datos de aspectos relativos a la administración en los ejércitos romanos, visigodos, árabes y cristianos de los históricos reinos peninsulares; oficios como adalides, almojarifes, mayordomos, senescales, cuadrilleros, guardadores, claveros, comendadores, contadores, tesoreros, etc., se ocupan de aspectos parciales de la administración de los ejércitos, mesnadas, huestes, órdenes

militares, etc., a lo largo del Medioevo. En el trasfondo de esta incipiente administración subyace el concepto de Monarquía feudal, en la que el rey, propietario del Tesoro Real, invierte caudales en alistar ejércitos que, independientemente de otros factores no menos importantes, le permiten conquistar territorios, obtener un sustancioso botín de guerra, repartir nuevas tierras entre sus nobles, etc., en resumen, enriquecerse.

De esta concepción personalista del Tesoro, nace una de las instituciones más antiguas de la Administración militar: el alarde, vigente hasta nuestros días. Alarde -del árabe *al-ardh*- viene a significar reunión de las tropas con la finalidad de ser contadas, antes y después del combate, y pagadas según lo estipulado en función de las armas, caballos, etc. que lleva el combatiente. La lengua española ha recogido la voz hacer alarde de o alardear en la acepción de hacer ostentación o demostración de fuerza. El alarde medieval pasa a denominarse muestra durante los siglos XVI y XVII, revista de comisario o revista administrativa en el XVIII y XIX, llegando con este nombre hasta nuestros días, como medio habitual en el Ejército de dar fe de la existencia de un militar y, en consecuencia, acreditar su derecho al sueldo correspondiente.

La institución del alarde, como origen de derechos económicos, está documentada, al menos, desde el siglo XII en el Fuero de Teruel (1176) y en el de Valencia (1308), en el reino de Aragón, y en el Privilegio de Cuenca (1180), en el Fuero de Cáceres (1229) y en el Privilegio de Aguilar de Campoo (1277), en el reino de Castilla, entre otros muchos. A partir del alarde se desarrolla un procedimiento económico que se sistematizará en el siglo XVI dando lugar al Servicio del Sueldo que, por cuenta del rey, se paga en función de los hombres presentes y de las armas y caballos que se han acreditado en el aquel.

En el marco de la Hacienda Real (finales del siglo XV a mediados siglo XIX)

Este panorama comienza a cambiar con la creación de las primeras unidades permanentes del Ejército español (Guardas de Castilla en 1493) y, en paralelo, se inserta en ellas un sistema de administración económica directamente dependiente de las Contadurías Mayores de los Reyes Católicos. Los personajes de esta administración son veedores, contadores y pagadores que no tienen condición ni fuero militar y sus funciones se reducen al pago de los sueldos y justificación de las cuentas; el sistema alcanza su plenitud en la Ordenanza de Guardas de 1525.

En esta naciente administración junto al Servicio del Sueldo, en las propias ordenanzas militares, se regulan los servicios de Alojamientos, Bastimentos y Bagajes, como expropiaciones de uso a cargo de los súbditos en las poblaciones

que alojan temporalmente unidades militares y, excepcionalmente, complementados por entregas con cargo al Tesoro Real, mediante Tenedores y Receptores.

A partir del segundo tercio del siglo XVI, y durante el XVII, el alejamiento geográfico (Flandes, Italia, Centroeuropa, Norte de África, etc.) y el incremento del número de ejércitos, hacen que el modelo anterior sea inviable. Aunque la organización administrativa sigue siendo en base a veedores, contadores y pagadores, ahora estos personajes se encuadran en cada uno de los ejércitos que se levantan para cada ocasión y en sus manos confía la Corona las funciones que antes desempeñaba la Contaduría Mayor que se limita a la verificación de las cuentas que rinden los pagadores. Todos ellos son nombramientos reales y se rigen por una instrucción real, dictada en paralelo a la ordenanza que levanta un ejército, por el tiempo que se mantenga la campaña correspondiente; la continuidad de la guerra implica largos períodos de tiempo para el desempeño de estos cargos. En un escalón inferior aparecen oficiales del sueldo (Tercios españoles e italianos), cancilleres (Tercios alemanes), contadores (Caballería) y contadores, pagadores y mayordomos (Artillería).

La llegada de la Casa de Borbón, a inicios del siglo XVIII, trae consigo una ruptura del modelo de administración de los Austrias y su sustitución por el modelo francés de la época, caracterizado por dos ideas básicas, la centralización y la uniformidad. Las reformas abarcan la totalidad de la Administración del Estado y, en lo tocante a la administración de los ejércitos, se crean las Intendencias de Ejército y Provincia en el marco de la nueva Hacienda Real, con competencias en finanzas, obras públicas, fomento e intereses del Gobierno, lo que la Ordenanza de Intendentes de 1728 denomina cuatro «causas»: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.

Esta concurrencia de funciones permite al Intendente «[...] la debida administración de mi Real Hacienda y exacción en todos sus tributos, ..., y con una y otra la de mejor gobierno, dirección y expediciones de mis Reales Tropas y demás dependencias de la Guerra», para cumplir con su función con respecto a la milicia: «A dos principales puntos se reduce la subsistencia de la Tropa de mis Ejércitos, que consisten en la suministración de su haber en dinero y de su manutención en víveres». Para ello la Intendencia cuenta con una pléyade de funcionarios encuadrados en la Real Hacienda, Intendentes, Contadores y Pagadores, cuyos cargos constituyen el *cursus honorum* de la carrera de Hacienda, más Comisarios (Ordenadores, de Plaza y de Guerra) para la administración económica periférica en las plazas con guarnición militar, a sus órdenes, figuran empleados eventuales con diferentes cometidos auxiliares para la gestión de los servicios que se prestan a las tropas.

De los mismos, se mantienen los repartimientos, denominados ahora contribución de los pueblos, de Alojamientos (regulado en 1708) y Bagajes o Carruajes (en 1702), los gestionados directamente por las Intendencias o por asientos, como son el del Sueldo, Revista de Comisario (en 1705 y 1748), Provisiones (en 1704), Obras de Ingenieros (en 1718), Hospitales (en 1749) y Utensilios (1760); el de Vestuario oscila entre las Intendencias y directamente a cargo de las unidades militares.

Mención aparte requiere el Servicio de Artillería por constituir desde el último tercio del siglo XVI un sistema económico independiente de la Real Hacienda, a través de una Veeduría general y una Contaduría de la Razón propias entre 1586 y 1751 cuando se incorpora al sistema de Intendencias, hasta 1802 en que vuelve ser independiente hasta 1852 cuando su Cuerpo de Cuenta y Razón de Artillería se integra en el Cuerpo de Administración Militar.

En el marco de la Hacienda militar (mediados de siglo XIX y siglo XX)

El sistema de Intendencias se mantiene durante el primer cuarto del siglo XIX hasta 1820 cuando la Secretaría del Despacho de Guerra se reorganiza en tres secciones: Secretaría, Estado Mayor y Hacienda militar o Administración militar, pues de ambas formas se denomina a esta última sección. En 1824 el Ejército da un paso más en la línea de contar con una estructura administrativa propia y crea el Cuerpo Político de los Reales Ejércitos con los mismos procedimientos de las Ordenanzas de Intendentes, Comisarios, etc., y servicios en general del siglo anterior. Ambas disposiciones son el fruto del triunfo de las aspiraciones del Ejército a desligarse de la dependencia y el control económico de la Hacienda Real, creando una Hacienda militar propia bajo la denominación de Administración militar, aprovechando la crisis de la Hacienda Real y el predominio militar tras la victoria en la Guerra de la Independencia.

Esta Administración militar, a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX, rebasará la inicial concepción económica y abarcará todos los aspectos de la milicia, contraponiéndose a la Administración civil del Estado. A partir de mediados de siglo la situación de la Hacienda Real comienza a normalizarse, asimismo la evolución de la situación política en España hace que el protagonismo en la conducción de los asuntos públicos tenga un carácter más civil que en épocas anteriores, lo que lleva a un predominio de la Hacienda Pública.

Por otra parte, la desastrosa actuación del sistema de Intendencias, en sus aspectos logísticos, tanto en la Guerra contra la Convención (1793-1795) y Guerra de la Independencia (1808-1814), como en la primera Guerra Carlista (1833-1840)

pone en entredicho su funcionamiento y obliga a una profunda revisión de su estructura.

En estas circunstancias el Ejército debe contar con una infraestructura propia que le permita ser autosuficiente hasta alcanzar los objetivos militares que se le ordenan, esta infraestructura ya está esbozada en el siglo XVIII, pero más para dar solución a una serie de problemas concretos que con la idea de ser autónomo. Esta necesidad de reforma, unida a la suspicacia de Guerra con respecto a mantener su propia Hacienda, aumentada por la publicación de la primera ley de Administración y Contabilidad de 1850, conducen a que en 1852 se cree el Cuerpo de Administración Militar, como un cuerpo más del Ejército, que reorganiza el Cuerpo Político y lo fusiona con el Cuerpo de Cuenta y Razón de Artillería, militarizando a sus miembros.

En la exposición de motivos del Real Decreto de 29 de diciembre de 1852, que considera la Administración militar en los ejércitos como «el elemento más poderoso de la existencia de aquellos», se dice:

La Administración militar, necesidad imprescindible de los Ejércitos permanentes, elogiada por unos, combatida por otros, ha permanecido, sin embargo, estacionada en cierto punto, olvidando por otras atenciones, que ella es el elemento más poderoso de la existencia de aquellos.

Con esta idea el Cuerpo de Administración Militar se hace cargo de los denominados Ramos o Servicios, es decir cada uno de los aspectos de la Administración militar que el Ejército precisa para vivir, moverse y combatir, excepto los encomendados directamente a las unidades del Ejército como el Servicio de Vestuario, Artillería y Fortificaciones en los que se ocupa de la gestión económica. Los más importantes se realizan por gestión directa, como son el Ramo de Revistas y Nóminas, para las Revistas de Comisario y el Ramo del Sueldo, que controla la distribución de caudales, el resto lo son por contratos y excepcionalmente por gestión directa, como es el caso del Ramo de Provisiones para los devengos en especie reglamentarios de pan y cebada, así como raciones de campaña, el Ramo de Utensilios para el mobiliario y combustibles de cocina y alumbrado, el Ramo de Hospitales para la atención a heridos y enfermos y el Ramo de Transportes.

A su cabeza está la Intendencia General de la Dirección General de la Administración Militar del Ministerio de la Guerra, que consolida la totalidad de las cuentas rendidas y liquida con la Hacienda Pública. La organización periférica se mantiene con la estructura de las Intendencias del siglo XVIII, ahora organizada por Distritos Militares, con su Intendente de Distrito a la cabeza y su segundo jefe que ejerce las funciones de Interventor del Distrito. En las Plazas, según su importancia, ejercen la función de jefes de la Administración Militar sus cuadros de mando,

desde subintendentes (coronel) a oficial de 3ª (subteniente), así como la administración y el control en fábricas, hospitales, obras, etc., en resumen, en cualquier punto en que se empleen recursos económicos o materiales.

No obstante, desde su creación, existe una inquietud corporativa en la Administración Militar en torno a dos cuestiones, la primera hace referencia a la importancia de gestionar directamente los servicios de apoyo a las tropas y contar con una estructura en tiempo de paz similar a la necesaria en campaña; la segunda es la necesidad de contar con tropas propias, considerando que el no tenerlas constituye un grave defecto estructural, que permita el apoyo directo a las unidades.

La realidad de las circunstancias se impone. Por una parte, las huelgas promovidas por los incipientes movimientos obreros ponen en peligro la continuidad de los suministros o servicios que se prestan al Ejército por contrata externa; por otra, las guerras de África ponen de manifiesto la necesidad de contar con tropas propias para suministrar hasta las posiciones más avanzadas. Por ello, en los servicios más esenciales para las tropas se impone la gestión propia, así nace el Servicio de Subsistencias (antes Provisiones), a partir de 1859, que fabrica, transporta y suministra las raciones reglamentarias de pan o galleta y de pienso, más las raciones de campaña (etapas) y el Servicio de Acuartelamiento (1869), que engloba al de Utensilios y el de Campamento (1866), con la misma finalidad en maniobras y en campaña; para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos se crea el Centro Técnico de la Administración Militar (actual PCAMI).

En cuanto al Servicio de Transportes, aunque la idea de gestionarlo directamente aparece en 1853, no es posible hasta contar con medios suficientes, aunque de hecho en 1874 se crea una Brigada de Transportes de la Administración Militar, y no será hasta 1890 cuando todos los transportes internos del Ejército se realicen con medios propios.

En 1855 se crea el Cuerpo de Sanidad Militar, aunque la gestión de los hospitales se encomienda a la Administración Militar, pero hasta 1860 el presupuesto del Ejército no permite la organización de su red hospitalaria que nace con cuatro hospitales de 1ª, diecisiete de 2ª y quince de 3ª.

En el resto de servicios, Artillería, Ingenieros (Obras), la Administración militar interviene en su gestión económica, contratación, contabilidad, fiscalización y control, en tanto que su ejecución y gestión técnica quedan a cargo de las Armas correspondientes.

En 1864 se crea el Servicio de Remonta y Cría Caballar con un doble objeto, atender las necesidades de ganado equino del Ejército y mantener la cabaña nacional considerada como un patrimonio del Estado; su ejecución se realiza por

el Arma de Caballería y su administración corre a cargo del Cuerpo de Administración Militar, mediante cuatro establecimientos de Remonta y cinco Depósitos de Sementales.

Finalmente, en la estructura del Ministerio de la Guerra existen otros organismos que, sin tener la consideración de servicios de apoyo a las tropas, realizan unas funciones necesarias para el Ejército, es el caso de los Presidios de las Plazas de África, gestionados por la Administración Militar desde la Subintendencia de Málaga, y el Depósito de la Guerra que engloba la imprenta, la biblioteca y el archivo general del Ministerio.

La segunda de las cuestiones que causaban inquietud corporativa era la relativa a la debilidad estructural de no tener tropas propias, realizándose los servicios en campaña, en particular los convoyes de suministro a las tropas en África, con soldados procedentes de otras unidades comisionados temporalmente bajo el mando de oficiales de la Administración Militar.

Aunque en 1854 se creó una compañía de Obreros, experimental, en Madrid, ese mismo año fue disuelta; hay que esperar a las necesidades militares de la Guerra de África (1859-1860) para que se cree la Compañía de Obreros de Norte de África que se amplía a dos más ese mismo año. A partir de aquí el crecimiento es imparable y el Ejército pone en servicio seis compañías más en 1861 en el Protectorado; en 1874 se crea la primera Brigada de Obreros, así como otra Brigada de Transportes, por la necesidad recíproca de estas funciones, que se despliega en todos los distritos militares; en 1889 (Ley 19 de julio) se concede el mando de estas tropas a los componentes de Intendencia de la Administración Militar ya dividida en dos Cuerpos, Intendencia e Intervención, pero formando una única escala.

Esta dualidad de funciones, la militar de apoyo a las tropas íntimamente ligada al Ejército y la de gestión económica ligada funcionalmente a la Hacienda Pública y de carácter más civil, no siempre fácil de conciliar, tarda casi veinticinco años en resolverse, por la histórica reticencia del Ministerio de la Guerra a perder el control de sus recursos.

En 1911 se crean oficialmente los Cuerpos de Intendencia e Intervención, el primero «encargado de la administración económica del Ejército» y el segundo «encargado de la fiscalización económica del Ejército», y los temores del Ministerio no eran vanos pues en 1915 la Intervención militar se encuadra en Hacienda hasta 1923 y nuevamente se desmilitariza en 1931 hasta 1940, en que vuelve al seno del Ejército; por su parte el Cuerpo de Intendencia mantiene su condición militar hasta nuestros días.



El Cuerpo de Intendencia hereda las competencias del de Administración Militar en cuanto a los servicios de apoyo a las tropas y el mando de las propias, a lo largo del tiempo se desarrollan otros como el Servicio de Tren (transportes de tropas en ferrocarriles), y el de Etapas (Subsistencias en campaña), Vestuario y Equipo, Propiedades (1913) y Requisa (1918), entre los propios, y Sanidad (Parques) independiente del de Hospitales, Farmacia y Veterinaria, así como Automovilismo, segregado del de Transportes en 1962, en los que

participa en su gestión y administración económica. Estructuralmente se mantienen el sistema anterior, con Jefaturas de Intendencia en cada Distrito, ahora Región Militar, creándose en la cúspide del cuerpo la Ordenación General de Pagos para el control y la ejecución del Presupuesto del Ministerio del Ejército.

El sistema se mantiene casi invariable hasta la creación del Ministerio de Defensa en 1977, con lo que el Ministerio del Ejército desaparece y se reestructura como Cuartel General del Ejército, con ello la organización de la administración económica militar comienza a asimilarse a la de la Administración General del Estado.

Asimismo, en 1986, Hacienda implanta el SICOP (Sistema de Información Contable y Presupuestario) con un único ordenador de pagos en la Administración del Estado, el Director General del Tesoro, con lo que desaparece esta competencia en el ámbito de Defensa.

Por otra parte, a partir la década de los 80, cambia sustancialmente la concepción de los servicios de apoyo al Ejército y la propia filosofía de su organización, recogiendo en sucesivos planes de reorganización conocidos como META (1985) y NORTE (1997), que diseña un nuevo modelo de Logística funcional en que los servicios de apoyo a las tropas se integran en la estructura del Mando de Apoyo Logístico y se impone el criterio de externalización frente al de autosuficiencia en tareas no esenciales.

Con todo ello desaparece la administración económica militar del Ejército en sus facetas peculiares y distintas a las del resto de la Administración del Estado.

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2023