

# Aproximación al concepto de Función Militar

ESTEBAN CASAUX RODRIGUEZ,  
*Coronel de Aviación*

**E**L vocablo "función militar" se difunde oficialmente por primera vez en la Memoria de la Legislatura 1982-1986. Posteriormente, el Ministro de Defensa, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso en septiembre de 1986, hizo referencia al "marco básico estatutario de la función militar" como una de las tareas más importantes a realizar en materia de personal durante esta legislatura. A partir de ese momento han aparecido en los medios de comunicación informaciones diversas sobre este tema, pero siempre incompletas e insuficientes.

**A**NTE estas informaciones, en las que se utiliza un vocablo de nuevo cuño, "función militar", cuyo sentido se desconoce, ha surgido una cierta expectación, no exenta de inquietud y recelo.

Es necesario, por lo tanto, aclarar el significado del concepto de función militar para evitar interpretaciones tendenciosas o superficiales que desvirtúan un tema que, por ser de gran trascendencia para la institución militar, debe tratarse con seriedad y rigor.

Para ello, hay que comenzar explicando dos hechos enlazados entre sí que han condicionado la política de personal de los últimos diez años. Uno de carácter orgánico: la existencia de tres ministerios militares. Otro de carácter conceptual: la falta de una visión global y coherente del sistema de personal. Estas dos realidades han originado una legislación de personal desmesurada y dispersa (y, en consecuencia, confusa e incoherente) que imposibilita una gestión flexible y eficiente de los recursos humanos.

## LA ESTRUCTURA DE PERSONAL

Al crearse el Ministerio de Defensa en 1977, se planteaba la necesidad de desarrollar una política de personal común para los tres Ejércitos, pero para ello era preciso contar con una estructura orgánica adecuada y definir un sistema de personal inte-

grado. Se creó entonces, dentro de la Subsecretaría de Defensa, la Secretaría General para asuntos de Personal y Acción Social como organismo "responsable de la gestión y coordinación de los recursos de personal que se determinen" (sic). Estas competencias no eran las más idóneas para iniciar una política de personal común, incluso esta primera estructura orgánica de personal del nuevo Ministerio supuso un retroceso en el camino de la unificación.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (año 1959), da a los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales las máximas competencias en materia de personal y así se venía aplicando en los Ministerios militares. Sin embargo, al crearse el Ministerio de Defensa, la dirección de la política de personal pasó de hecho a los Jefes de Estado Mayor en lugar de centralizarse en el Subsecretario del nuevo Departamento.

Como la Secretaría General para asuntos de Personal y Acción Social no era un órgano adecuado para unificar la política de personal, el año 1979 se creó la Comisión Interejércitos de Personal como organismo conjunto para homogeneizar dicha política. Pero esta solución también era insuficiente, pues dicha Comisión era solamente un foro de debate sin las necesarias facultades de dirección, coordinación y control.

Hasta el año 1984 no se establece una estructura orgánica adecuada. El Real Decreto 135/1984 representa un paso decisivo en la unificación de la política de personal. La estructura orgánica que se implantó entonces, respondía a la necesidad de formular una política común para los Ejércitos y realizar una gestión coordinada de la misma. Se establecieron tres colaboradores principales del Ministro: el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, para los asuntos operativos; el Secretario de Estado de Defensa, para los recursos de material y económicos; y el Subsecretario de Defensa, para los recursos de personal y la administración del Departamento.

Dentro de la Subsecretaría de Defensa, se creó la Dirección General de Personal con la misión de preparar y proponer la política de personal, dirigir su desarrollo y coordinar su ejecución, para lo cual dependían funcionalmente de ella los órganos de los Ejércitos competentes en materia de personal, enseñanza y acción social. Esta fórmula era válida, pero no dio los resultados integrales que se pretendían por falta de colaboración.

Posteriormente, con el Real Decreto 1/1987 se da un paso más en la consolidación del Ministerio de Defensa, aplicando a su organización las experiencias obtenidas en la legislatura anterior. En el área de personal, se refuerzan las competencias del Subsecretario de Defensa para aproximarlas a lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, puesto que el Ministerio de Defensa es el único Departamento Ministerial que es responsable del ordenamiento jurídico y de la gestión de sus recursos de personal (nos referimos exclusivamente a los militares).

Las funciones que el citado Real Decreto asigna a las Direcciones Generales de Personal y de Enseñanza, son de las de planeamiento, preparación y desarrollo de la política respectiva, y la supervisión y dirección de su ejecución. Estas competencias permiten ampliamente una acción común en materia de personal y de enseñanza, con lo que queda solucionado el problema orgánico que se planteó en 1977.

### CONCEPTO DE FUNCION MILITAR

Desde el momento en que se comenzó a trabajar conjuntamente en los temas de personal, sobre todo a partir del año 1979, se va adquiriendo conciencia de la necesidad de definir y estructurar un sistema de personal integrado para las Fuerzas Armadas. Pero inicialmente se carecía de los conocimientos, experiencias y capacidades necesarias para abordar el tema con garantías de éxito. No existía (ya lo hemos dicho) una estructura orgánica adecuada y no se dominaba el campo completo de las realidades de personal de los tres Ejércitos, dada su complejidad, dispersión y autonomía.

Sin embargo, las experiencias obtenidas a lo largo de estos años, van cristalizando en los órganos de personal de la Subsecretaría de Defensa y permiten, a finales de 1985, adelantar una primera síntesis de los elementos esenciales del sistema de personal, articulados ya con una cierta coherencia. Se abre paso entonces una idea funcional y dinámica (más pragmática) del sistema de personal, frente a la noción estructuralista que se tenía anteriormente. Puesto que la finalidad del sistema es promover el ejercicio de la profesión militar en unas determinadas condiciones de eficacia, parece más práctico configurarlo como un conjunto de normas que definen la profesión militar y regulan su ejercicio, en lugar de concebirla como una estructura estática constituida por unos elementos concretos. Surge así el concepto de "función militar" que aporta la noción ejercicio profesional y sirve al mismo tiempo como marco general de referencia a la política de personal.

"Profesión" significa empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente. "Función", en cambio, es la acción y ejercicio de esa profesión. Es decir, el vocablo "función" añade al de "profesión" una connotación dinámica, de acción, que permite ampliar y completar el marco del ordenamiento legal de la profesión al incluir la regula-

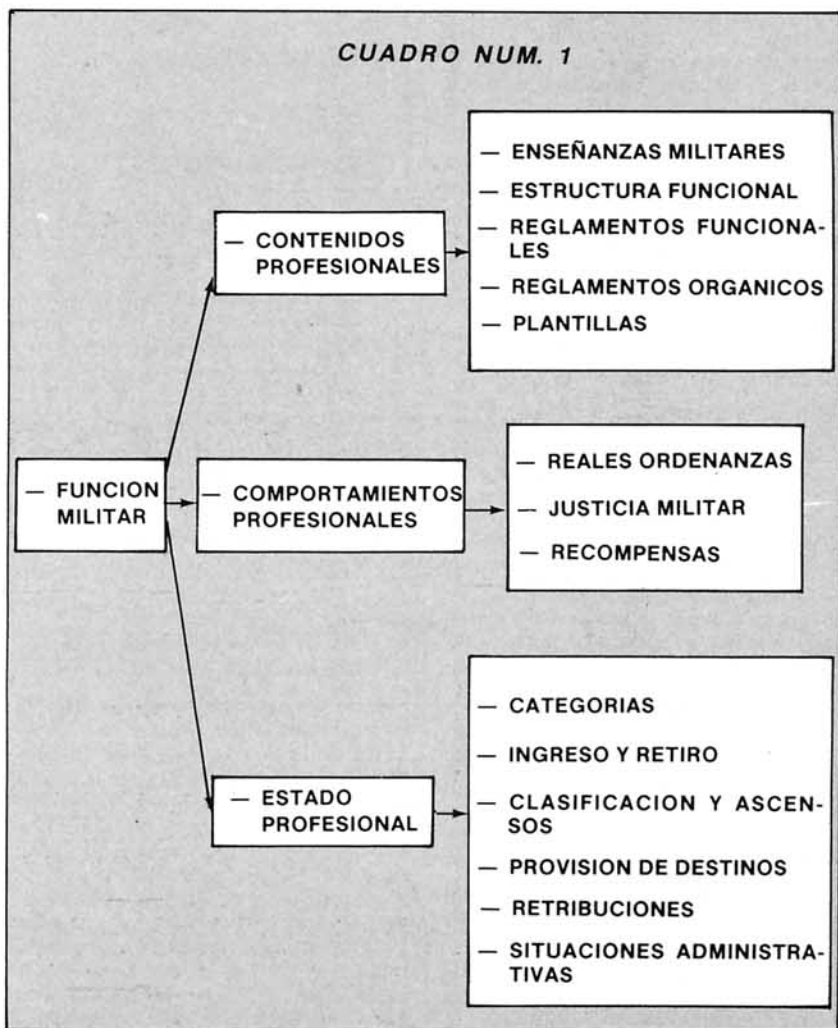
ción de su ejercicio. Una profesión queda suficientemente definida por sus contenidos: conocimientos que abarca y atribuciones que tiene reconocidas. La "función" va más lejos, pues al expresar el ejercicio profesional añade a los contenidos de esa profesión los modos y condiciones de estar en ella, es decir, los aspectos contractuales que fijan las obligaciones y los derechos profesionales. Así pues, la función militar no tiene más significado que el ejercicio de la profesión militar.

Por su propia naturaleza, la función militar es un servicio del Estado a la comunidad nacional y, por lo tanto, es una actividad de interés público con todas las consecuencias: subordinación al bien común, sujeción al control de la soberanía nacional (que le asigna fines y medios y le da normas de actuación) exigencia de una administración de los recursos transparentes, etc. Pero por ser un servicio del Estado, la función militar es una parte de la función pública, ya que ésta es el

conjunto de los servicios que el Estado presta a la sociedad, aunque sus peculiaridades obligan a regularla por normas específicas que han de basarse en principios análogos a los que rigen para todas las Administraciones Públicas. Este es el motivo de que la función militar no esté incluida en la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, aunque sí le son de aplicación aquellos artículos que la propia Ley define como estatutarios y que por lo tanto afectan a todas las Administraciones Públicas.

La función militar abarca los contenidos de la profesión militar y las normas que regulan su ejercicio. Pero estas normas afectan a dos ámbitos diferentes: uno deontológico, referido a los comportamientos profesionales; otro de carácter socio-laboral, que abarca los modos y condiciones de estar en la profesión, por lo que podemos denominarlo estado profesional. De esta forma, la función militar está configurada por tres áreas distintas: contenidos pro-

CUADRO NUM. 1



fesionales, comportamientos profesionales y estado profesional. Vamos a hacer una somera descripción de cada una de ellas (Cuadro núm. 1).

Los contenidos profesionales abarcan las enseñanzas y atribuciones propias de la profesión militar. Las enseñanzas militares incluyen determinados conocimientos científicos y culturales de carácter general junto a los específicamente militares: doctrinas, técnicas y procedimientos para la utilización de los sistemas de armas y su explotación táctica y estratégica. Estas enseñanzas, por su peculiaridad, no se imparten en el sistema educativo nacional sino que es la propia Institución militar la que debe impartirlas a través de una estructura docente apropiada.

Los cometidos, atribuciones y requisitos de los diversos grupos funcionales militares deben estar establecidos en reglamentos adecuados, pero previamente debe fijarse una estructura de cuerpos, escalas y especialidades acorde con las funciones que se deriven de la utilización de los sistemas de armas con que estén dotadas las Fuerzas Armadas. Asimismo, en los reglamentos orgánicos estarán definidos los cometidos propios de cada puesto de trabajo y en las plantillas los efectivos necesarios.

Mediante la función militar el Estado utiliza la fuerza de las armas al servicio del bien común. Esto obliga a que el comportamiento de los militares esté sujeto a unas reglas morales muy estrictas, tanto por las exigencias de la misión que tienen encomendada (hay que estar dispuesto a los mayores sacrificios por el bien de la patria) como por las consecuencias de un uso desviado de la fuerza. Hay que adoptar medidas cautelares para conjurar el riesgo potencial de actitudes indisciplinadas que pudieran utilizar la fuerza militar para fines distintos de los fijados por la propia comunidad. Estas normas de comportamiento se recogen en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que son la regla moral de la Institución militar y tienen por objeto exigir y fomentar el exacto cumplimiento de los deberes militares.

La exigencia de un comportamiento profesional tan estricto, obliga a enjuiciar y sancionar las conductas militares punibles mediante una jurisdicción específica que denominamos justicia militar. De igual modo, la peculiaridad de la función militar determina la particularidad de las recompensas con que los militares son premiados.

El estado profesional queda definido por el conjunto de normas que fijan las obligaciones y derechos de

carácter contractual de los militares. Incluye aspectos tales como categorías y empleos militares, condiciones de ingreso y retiro, sistemas de clasificación y ascensos, provisión de destinos, situaciones administrativas, retribuciones, disponibilidad etcétera.

## CUADRO NUM. 2

### TEMAS QUE DEBEN SER REGULADOS EN LA LEY DE LA FUNCION MILITAR

- CONCEPTOS GENERALES SOBRE LA FUNCION MILITAR
- CATEGORIAS Y EMPLEOS MILITARES
- INGRESO Y RETIRO EN LA PROFESION MILITAR
- ENSEÑANZA MILITAR
- ESTRUCTURA DE CUERPOS Y ESCALAS
- CLASIFICACION Y ASCENSOS
- PROVISION DE DESTINOS
- RETRIBUCIONES
- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS
- OBLIGACIONES Y DERECHOS
- ALUMNOS DE ACADEMIAS Y ESCUELAS MILITARES
- MILITARES QUE SIRVEN EN VIRTUD DE COMPROMISOS TEMPORALES
- MILITARES DE REEMPLAZO

### ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FUNCION MILITAR

El concepto de función militar es apropiado para definir el marco general de la política de personal. Pero el ordenamiento jurídico de personal debe fundamentarse sobre una ley que regule el régimen general de la función militar dando conexión, coherencia y homogeneidad a los elementos que constituyen el sistema de personal de las Fuerzas Armadas. Solamente partiendo de un marco común es posible poner orden en la legislación de personal de los tres Ejércitos de una forma coherente y

coordinada. De ahí la necesidad de elaborar un anteproyecto de ley de la función militar que establezca el marco básico estatutario de la profesión militar.

El objetivo de esta ley debe ser el de lograr un grado de eficiencia aceptable en la utilización de los recursos de personal como medio imprescindible para conseguir la eficacia de las Fuerzas Armadas. En la elaboración del anteproyecto se deberían tener en cuenta los siguientes principios:

a) Subordinación al ordenamiento jurídico general del Estado y coherencia con el entorno social. Las soluciones a los problemas de personal sólo pueden hallarse en las realidades sociales del entorno y dentro de su marco jurídico. Cualquier otra actitud es estéril.

b) La política de personal no es un fin en sí misma, sino un medio para que las Fuerzas Armadas cumplan su misión.

c) Adecuación del contenido de la ley a su propio rango. Es decir, la ley debe fijar las líneas maestras de la función militar (conforme a la voluntad del poder legislativo) pero dejando al poder ejecutivo la suficiente capacidad de gestión en materia tan dinámica como la de personal. Igualmente, la ley debe dar estabilidad y permanencia al sistema de personal, proporcionando al mismo tiempo la suficiente seguridad jurídica a los implicados.

d) Máxima rentabilidad de los gastos públicos.

El anteproyecto de ley de la función militar, por ser una disposición de carácter global y servir de marco común a la política de personal debe abarcar todos los aspectos que configuran la profesión militar y su ejercicio, pero dando a cada uno de ellos el tratamiento adecuado. Algunos temas sólo requerirán ser mencionados para hacer referencia a su legislación específica, mientras que otros (fundamentalmente los que afectan al estado profesional) deberán ser tratados con mayor profundidad y extensión, estableciendo las bases adecuadas para el posterior desarrollo reglamentario (Cuadro núm. 2).

Por su carácter fundamental, la futura ley de la función militar es la pieza clave de la política de personal y su incidencia en el proceso modernizador de las Fuerzas Armadas puede ser decisiva. De ahí su importancia y la necesidad consiguiente de que su elaboración se haga con rigor, en un ambiente de serenidad y colaboración donde las actitudes constructivas predominen sobre los corporativismos y las intransigencias. ■