

ESTATUTO PROFESIONAL DEL MILITAR

POR FELIPE QUERO RODILES

Determinación del concepto

Para abordar la importante y actual cuestión del estatuto profesional del militar, es imprescindible fijar previamente la noción de estatuto puesto que, en otro caso, se corre el riesgo de carecer de un adecuado y único punto de referencia y, en consecuencia, de padecer un cierto desacuerdo intelectual.

Conforme a lo dispuesto en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, hay que considerar como "estatuto" aquella regla con fuerza de ley que se utiliza para el gobierno de un Cuerpo.

Origen y evolución

Una vez fijado el concepto, conviene comenzar por el análisis del origen y procedencia de tal noción.

La necesidad de regular la actividad y la vida de los Cuerpos Armados es muy antigua y universal. Aparece en la historia con anterioridad a la propia noción orgánica de ejército. Textos remotos, como por ejemplo algunos del Antiguo Testamento, aún siendo religioso, dedican una especial atención a los preceptos reguladores de la actividad y vida de los Cuerpos militares.

En España, la primera aproximación a una regulación estatutaria de esta naturaleza se remonta al mundo visigodo y aparece recogida en el *Liber Judiciorum* o *Fuero Juzgo* debido a Chidasvinto y a Recesvinto. Este primer cuerpo estatutario fue modificado y completado en el año 673 por Wamba.

La llamada "Ley Militar" de Wamba "atendía a dos supuestos distintos: el de la incursión enemiga por las fronteras del reino y de la rebelión militar interna. En ella se impuso el servicio militar obligatorio, sin excepción alguna, para los nobles, clérigos y hombres libres, cualquiera que fuese su clase y

jerarquía, debiendo tomar las armas y acudir a la llamada de la Patria con la mitad de sus siervos, quienes los tuviesen... La ley establecía severas penas contra los infractores y las extremaba para los desertores, presidida por un espíritu reformador que aspiraba tanto a mejorar la organización militar como a estimular el valor personal de los godos, haciéndoles elevarse de la decadencia en que se iban postrando" (1).

Esta "Ley Militar" supuso ya una verdadera regulación de las obligaciones militares. Su contenido innovador y reformador y, sobre todo, su impulso perfeccionador y de búsqueda de la eficacia militar constituyen las claves de este cuerpo estatutario y una constante que va a inspirar una especie de proceso regulador continuo del ejercicio de la profesión militar que durará hasta nuestros días.

Con la acción reguladora se trataba de dar forma y rigor al Ejército, considerándolo como fuerza organizada y reglamentada. Téngase en cuenta que los Cuerpos Armados de la época se concebían de una manera bastante anárquica, con estructuras no regladas y con comportamientos irregulares, poco ajustados al derecho y las costumbres. Eran las "huestes" y "mesnadas". La "hueste" "no era de composición homogénea ni respondía a una organización jerarquizada" (2) y lo mismo se podía decir de la "mesnada", organizaciones ambas cuya formalización resultaba imprescindible. No tenía entonces nada de descabellado el intento de fijar, con normativas de obligado cumplimiento, aspectos como la organización, la disciplina, la jerarquía, las obligaciones de militares y ciudadanos y la conducta.

Otro importante esfuerzo regulador fue el debido a Alfonso X con sus Partidas, y más concretamente con la Segunda que constituyó un auténtico código moral y una ordenación importante de los preceptos castrenses (3). Con toda propiedad se puede afirmar que este cuerpo estatutario se configuró ya como lo que hoy se consideraría una Ordenanza Militar.

Con posterioridad se fueron sucediendo otras regulaciones entre las que cabe destacar las debidas a los Reyes Católicos y a Felipe II. También en esta época hay que destacar la aparición de obras de carácter técnico-militar que, sin buscar expresamente regulaciones estatutarias, han proporcionado criterios, principios de actuación, valores y conductas exigibles al militar en orden a conseguir la eficiencia técnica, muchos de los cuales fueron después, poco a poco, incorporados al cuadro de deberes y obligaciones del militar. Un ejemplo digno de ser destacado es el del Marqués de Santa Cruz de Marcenado y sus: *Reflexiones Militares* (4).

(1) Servicio Histórico Militar. *Historia del Ejército español*. Tomo I. Madrid 1983, p. 327.

(2) Servicio Histórico Militar. *Ibidem* Tomo II, p. 47.

(3) Gárate Córdoba, J. M. *Las Ordenanzas de Carlos III. Estructura Social de los Ejércitos. Las Fuerzas Armadas, Historial Institucional y Social*. Tomo I. Alhambra Asuri. Madrid 1986, p. 101.

(4) Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, F. *Teoría del mando y buen gobierno de las tropas. Reflexiones Militares del Marqués de Santa Cruz de Marcenado*. Comisión Española de Historia Militar. Madrid 1984, p. 67.

Las Ordenanzas Militares

En el siglo XVIII se llevó a cabo, probablemente, el más profundo e importante ordenamiento estatutario de cuantos han tenido lugar. El impulso renovador y racionalista de la Ilustración, con su sacudida general al Mundo, alcanzó también al ámbito militar y avivó, de forma muy considerable, el proceso regulador que venimos considerando.

En España aparecieron las Ordenanzas de Carlos III que, sin duda, constituyeron el más profundo, importante y completo estatuto de la profesión militar de los conocidos en el Mundo. Su finalidad era también la de reformar y modernizar a la Ejército y la Marina para propiciar su eficacia y mejor acomodación a la sociedad y a las costumbres de su época. Una vez más, se trataba de organizar y regular el ejercicio de la función militar y los deberes de sus profesionales, es decir, de los militares y de los Cuerpos Armados.

Las Ordenanzas de Carlos III abarcaron aspectos muy variados, amplios y diversos, como son los tratamientos y honores, las leyes penales y el régimen interior, el vestuario, los servicios de cuerpo y de guarnición, el reclutamiento, la organización, etc. Aunque muchos de ellos fueron pronto superados por los tiempos, otros muchos, como el moral, el penal, el disciplinario y, sobre todo, lo que se podría denominar el "espíritu de la profesión" perduraron hasta el extremo de que, prácticamente, permanecen vigentes en nuestros días. Esta jerarquía esencial de valores morales y espirituales es lo que da sentido a los ejércitos y justifica su existencia.

Estas Ordenanzas Militares debidas a Carlos III inspiraron muchas regulaciones similares en Hispanoamérica. Según el Estudio Histórico de Fernando Salas (5), la primera referencia documental a la introducción de las Ordenanzas Militares en América data de 1774 y se sitúa en Caracas. Después han ido apareciendo en Argentina, El Salvador, Perú, Chile, Colombia, Cuba, Méjico, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y la República Dominicana. Todas estas naciones han conservado, en mayor o menor medida, el "espíritu de la profesión militar" derivado del código estatutario español en sus respectivas Ordenanzas.

Hitos contemporáneos

Al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX siguieron produciéndose importantes hitos en el proceso estatutario que venimos considerando. Así, con ocasión de la fuerte corriente asociacionista en los ámbitos profesionales, aparecida en los últimos años del siglo XIX, surgieron los primeros sindicatos en la milicia.

En Holanda, en 1868, se reconoció, por primera vez, la existencia de un sindicato militar. En nuestra Patria, aparecieron también asociaciones defen-

(5) Gárate Córdoba. *Ibidem* p. 128.

soras de los intereses corporativos dentro del Ejército que fueron conocidas como "juñtas de Defensa". Estas no eran más que la fermentación de las ideas sindicalistas de Sorel, según Madariaga (6), o, como precisa Comellas, el efecto lógico "ante la corriente general de sindicación de cuerpos y profesiones —que no se limitaba en absoluto a la clase obrera—" (7).

Con la promulgación de los Derechos del Hombre en Ginebra, en 1948, se propició la aparición de organizaciones de este tipo en varios países europeos, dando con ello un paso más —aunque de muy dudoso resultado— en el proceso estatutario que nos ocupa.

En España, y con motivo de la transición política llevada a cabo a partir de 1975, se produjo otro importante hito. En 1978 se promulgó la Ley 85/78, por la que se aprobaron unas nuevas Ordenanzas Generales para las FAS que se desarrollaron posteriormente, con rango de Decreto, con las respectivas Ordenanzas para el Ejército de Tierra, para la Armada y para el Ejército del Aire.

Como en las propias Ordenanzas se define, constituyen la regla moral de la Institución militar (8) y contienen, por tanto, los preceptos ordenadores de la conducta profesional, del régimen interior de los Cuerpos y Unidades, y de los deberes de los militares.

De forma simultánea, se produjo también en nuestra Patria una importante y profunda reforma de los aspectos penales, disciplinarios y jurisdiccionales de la profesión militar. Se pasó de un marco jurídico muy específico y especializado a otro más general y común, inspirado en el criterio de la unidad jurisdiccional, en el de la reducción del ámbito penal específico al estrictamente indispensable y a una nueva filosofía disciplinaria.

Asimismo, se llevó a cabo una importante regulación profesional en el año 1989, con la promulgación de la Ley 17/1989 LRPMP.

La regulación estatutaria del personal militar es también un hecho en otros países, constatando así su carácter universal. Como hitos especialmente significativos quizá convenga contemplar la Asociación DBU, de las FAS de la República Federal Alemana, con más de 160.000 afiliados o el sindicato de tropa VVDM, en Holanda (9).

Necesidad de una regulación

Se hace necesario profundizar en las razones y argumentos que han obligado —y, al parecer, siguen obligando— a establecer una regulación estatutaria específica para los militares, cuando no se siente esa misma necesidad para otros muchos cuerpos y sectores profesionales de la sociedad.

(6) Madariaga, S. de. *España, ensayo de Historia Contemporánea*. Espasa Calpe, S.A. Madrid 1979, p. 253.

(7) Comellas, J. L. *Historia de España Contemporánea*. Rialp. Madrid 1988, p. 353.

(8) *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*. Ley 85/1978. Artículo primero.

(9) Martínez Jiménez, J. *Lección magistral en la entrega de diplomas de Estado Mayor, el 4 de mayo de 1977*. Revista "Ejército", junio de 1977, p. 5.

Es evidente que la formulación de estatutos, con carácter general, es una necesidad jurídica de naturaleza orgánica y funcional, exigible a toda asociación, grupo, partido, sociedad u organización social, sea cual sea su finalidad. Para determinados ejércitos profesionales esos estatutos pueden tener una dimensión fundamentalmente deontológica, como es el caso, por ejemplo, de la medicina, la abogacía, el derecho o la justicia, mientras que para otros llega a alcanzar la condición de rígida disciplina, como ocurre con las órdenes u obligaciones religiosas.

Lo que resulta indudable hoy es que, a medida que un ejército profesional se va haciendo más complejo y especializado, tiende a incrementarse en él el asociacionismo profesional. Y ello tanto para buscar la eficacia profesional como para lograr la defensa de los intereses del grupo.

En la medida en que la milicia se va haciendo también cada día más especializada y profesional, tiende a configurarse de manera más corporativista y a considerarse con una conciencia de grupo más aguda y sensible. En este sentido, autores de reconocida solvencia reconocen y justifican tal tendencia en la milicia. Así, Amos Perlmutter afirma que "la profesión militar es un ejemplo sobresaliente, en los tiempos modernos, del profesionalismo corporativo. Al igual que las demás profesiones, constituye la expresión de un nuevo tipo social, un notable agrupamiento cultural y social, formado por individuos que no son ni capitalistas ni obreros, ni son los típicos administradores y burócratas del Gobierno" (10).

Lo que da una importancia particular al problema estatutario que nos venimos planteando es un hecho diferencial: la peculiaridad profesional de las FAS.

La necesidad primaria de protección sentida por toda la sociedad le lleva a facultar a algunos de sus miembros para utilizar la máxima fuerza disponible en orden a garantizar la seguridad de la colectividad. Esa facultad confiere a tales miembros, a los militares, una peculiaridad profesional indudable que exige una regulación estatutaria específica. Fernández Segado afirma que "la milicia posee un sistema propio de relaciones morales que informa su conducta y que viene a constituir, en línea con el pensamiento orteguiano, una ética propia, una verdadera ética militar, sin la que en realidad sería casi imposible hablar de verdadero Ejército" (11).

Problemas que plantea

Pero si cuanto mayor es la racionalización de la profesión militar, según Huntington (12), más responsable políticamente se hace la Institución cas-

(10) Perlmutter, A. *Lo militar y lo político en el Mundo Moderno*. Ediciones Ejército. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid 1982, p. 45.

(11) Fernández Segado, F. *El perfil diferencial de la escala de valores de la institución militar*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 51. Mayo-junio 1986, p. 93.

(12) Huntington, Samuel P. *The soldier and the State*. Citado por Perlmutter en Op. cit. p. 45.

trense, el problema de su regulación estatutaria se centra, cada día con mayor fuerza, en tres cuestiones básicas: la subordinación de la institución a la autoridad política —muchos subrayan aquí la condición de autoridad civil, lo que estimamos innecesario y, sobre todo, equívoco—, la compatibilidad de la ética profesional con la ideológica política dominante y la potenciación profesional para el logro de la eficacia máxima.

Por lo que se refiere a la subordinación de la Institución militar a la autoridad política, hay que reconocer que constituye una de las piezas clave del buen funcionamiento del Estado. Aunque supera con creces el ámbito estatutario de la profesión militar —que es lo que aquí estamos considerando—, incide en él con particular intensidad puesto que inspira la actitud general de la Institución y las pautas de conducta de sus miembros. Por ello, merece aquí alguna reflexión.

El problema de la ausencia de esa debida subordinación proviene, con bastante frecuencia, de una desconfianza mutua. La disponibilidad de la fuerza en manos de los militares les proporciona una hipotética capacidad definitiva para intervenir en la gobernación del Estado, lo que constituye el argumento fundamental de esa desconfianza.

A este respecto conviene recordar que en la *República* de Platón, ya se trata del peligro de los guardianes de la comunidad, cuya misión encomendada es la defensa exterior y la paz interior. Al tener el monopolio de la fuerza pueden llegar a desbordar su cometido auxiliar y limitado, dominando a la comunidad que debían servir. La sola educación del militar no sería suficiente sin una formación de hábitos que modelase su existencia, sin menoscabar su situación de guerreros, ateniéndose a su función ministerial y no política (13).

La vieja idea de la intervención de las FAS en política debe ser erradicada desde el convencimiento general de que la fuerza tiene que estar al servicio de la autoridad legítima. Pero también es imprescindible considerar que esa autoridad legítima tiene el deber de ejercer el poder de que está investida con el suficiente rigor y sentido de la justicia. Como dice Díez Alegría, "ante todo, es indispensable que el poder civil —hay que interpretar aquí este denominado poder civil como poder político, en coherencia con lo expuesto con anterioridad— sea ejercido con la dignidad y la eficacia que corresponde a su altísima misión" (14).

En esta posición de armonía institucional es en donde radica la clave de la debida obediencia de las FAS al poder político legítimamente constituido, y hace innecesaria cualquier tipo de protección estatutaria de naturaleza profesional.

En cuanto a la compatibilidad de la ética profesional castrense con la ideología política dominante en un momento dado, hay que considerar el hecho de que la Institución militar ejercita una función de naturaleza eminentemente

(13) Oehling, H. *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1967, p. 43.

(14) Díez Alegría, M. *Ejército y Sociedad*. Alianza Editorial. Madrid. 1973, p. 50.

política y ello le obliga a integrarse, plena y rigurosamente y sin reserva alguna, en la tarea de la gobernación del Estado y le exige, a su vez, el más escrupuloso neutralismo en el debate de las ideologías que pugnan por alcanzar el poder.

Ese neutralismo político de la Institución castrense ha de lograrse con una integración seria y armoniosa en las tareas del Estado y no con la aplicación de un "apoliticismo" cerril individual, oficial e indiscriminado, que está ya francamente superado y denunciado por los pensadores más variados. En este orden de ideas dice Prudencio García que "no escasean, afortunadamente, los autores, tanto militares profesionales como hombres de estado y estudiosos civiles... que nos advierten con toda lucidez de los riesgos que un apoliticismo insensato e indiscriminado por parte del Ejército puede acarrear a cualquier país y al propio Ejército que se dejó arrastrar a él" (15).

Este es un aspecto que suele incidir de forma muy directa en las regulaciones estatutarias de los militares pero que, sin embargo, no todas las naciones toman en consideración. En algunas, por ejemplo, no se producen limitaciones de ningún tipo en los derechos políticos individuales de los militares que disfrutan, por tanto, de los derechos generales comunes a todos los ciudadanos. En estos países no se aprecian síntomas de interferencias graves ni dificultades especiales entre el derecho político del militar, considerado individualmente, y el obligado neutralismo de la Institución. En otras naciones, en cambio, se le limitan al militar algunos de los derechos políticos que se reconocen a los demás ciudadanos, en especial los referidos al asociacionismo en partidos políticos y sindicatos y la participación en la actividad política pública. Estas limitaciones suelen ser invocadas como garantía del necesario neutralismo institucional aunque hay que reconocer que más parece una protección formal que una garantía real. Y ello al coste de una limitación más que dudosa de los derechos fundamentales y básicos que se le reconocen a todo ciudadano.

Finalmente, por lo que se refiere a la potenciación profesional para la búsqueda de la eficacia técnica, hay que subrayar que resulta esencial que la institución, como tal, se sienta útil, necesaria y asumida por la sociedad. Sus componentes, esto es, los militares han de sentirse estimados y valorados por lo que "son" y por lo que "hacen". Sólo desde estos presupuestos se hará innecesario el recurso a la regulación estatutaria profesional en esta materia y la representación corporativa.

En este campo, el fenómeno que de manera más directa ha incidido en la regulación estatutaria profesional que venimos considerando es el sindicalismo militar. Desde la aparición del primer sindicato de este tipo en Holanda, hace más de un siglo, tal asociacionismo reivindicativo no pudo resultar más negativo y contradictorio con la naturaleza de un ejército. Como dijo el general Martínez Jiménez, estas organizaciones "son potencialmente negativas —más en los pueblos latinos, de mentalidad y reacciones peculiares— o sea, resultan proclives a perturbar la buena marcha de los ejércitos" (16).

(15) García, P. *Ejército: presente y futuro*. Alianza Editorial. Madrid 1975, p. 35.

(16) Martínez Jiménez. *Ibidem* p. 7.

En un interesante artículo sobre sindicalismo militar, publicado en la revista *Ejército*, en el año 1976, decía González Ruiz que "la sindicación, dentro de las estructuras militares, produce en los ejércitos el hundimiento del más eficaz, posiblemente el único medio de garantizar la eficacia de una fuerza militar: la disciplina. La introducción en el Cuerpo Castrense de una amplia gama de posturas internas legalizadas impide o dificulta muy seriamente la unidad del Ejército en el solo y exclusivo fin de la defensa de lo permanente".

La acción sindical que se configura entonces como un enemigo radical de la disciplina puesto que rompe el espíritu de servicio por medio de las reivindicaciones de grupo o individuales, distorsiona el sentido de unidad por la presión de las posiciones de parte y propicia soluciones de compromiso. Es evidente, en consecuencia, que no debe tener cabida en la regulación estatutaria de la Institución militar.

Sin embargo, también resulta obvio que los miembros de las FAS no pueden quedar indefensos ni a merced de la arbitrariedad o del abuso de autoridad. Es imprescindible realizar un esfuerzo muy sensato en esta dirección y perfeccionar el sistema de defensa del individuo así como la regulación de los derechos y obligaciones de los militares. Únicamente desde una actitud seria y rigurosa en este sentido se puede descalificar, con toda rotundidad, el sindicalismo militar.

Planos básicos de una regulación estatutaria

Una regulación estatutaria coherente y acorde con los tiempos y costumbres modernos debe llevarse a cabo a través de tres planos básicos bien diferenciados: el moral, el penal y el formal.

Con la regulación en el orden moral se trata de acomodar los comportamientos individuales y colectivos a las circunstancias de paz o de guerra, dentro de una escala de valores morales vigente en la sociedad y de unas costumbres aceptadas.

Esta regulación de índole moral modula, de manera muy adecuada, el uso de las armas, potencial y realmente, y transforma el Ejército en fuerza espiritual. Como dice Ortega, "se ha conseguido imponer a la opinión pública europea una idea falsa sobre lo que es la fuerza de las armas. Se le ha presentado como cosa infrahumana y torpe residuo de la animalidad persistente en el hombre. Se ha hecho de la fuerza lo contrapuesto al espíritu o, cuando más, una manifestación espiritual de carácter inferior". Y más adelante precisa: "La fuerza de las armas no es fuerza bruta sino fuerza espiritual".

La regulación moral además propicia y favorece la existencia y práctica de las virtudes que resultan esenciales para el cumplimiento de las misiones propias de las FAS, como son la disciplina, el espíritu de servicio, el cumplimiento del deber, el compañerismo, la lealtad, la obediencia, etc. Sin estos valores —que son generales y universales para todos los Ejércitos del Mundo— no es posible concebir una fuerza militar. De aquí la imprescindible

necesidad de regular en el orden moral el ejercicio profesional de la carrera de las armas.

Con la regulación en el plano penal se persigue la configuración de un cuadro de derechos y obligaciones específicos de los militares en virtud de su reconocida peculiaridad profesional. Este orden penal ha de resultar perfectamente armónico con el ordenamiento jurídico general de la sociedad y del Estado.

La regulación penal se desarrolla en dos vertientes: la penal propiamente dicha y la disciplinaria. Por la primera se tipifican los delitos específicamente militares, mientras que por la segunda se definen y delimitan los comportamientos y actitudes personales en su dimensión interna y corporativa.

Hay que llamar la atención aquí sobre algunos aspectos de gran importancia y trascendencia como son los relativos a la unidad jurisdiccional. El hecho de que exista un fuero específico militar como consecuencia de la necesidad de regular los deberes y derechos de los familiares en virtud de su peculiaridad profesional, no justifica la existencia de una jurisdicción particular. Como expone Rodríguez-Villasante y Prieto, las FAS son una Institución del Estado "de la que se deriva la existencia de un ordenamiento jurídico interno, que goza de cierta autonomía respecto al ordenamiento jurídico estatal. Sin embargo, esta especialidad del ordenamiento interno militar tiene sus límites en el principio de la unidad del ordenamiento jurídico y en las fronteras de la autonomía de las FAS como tal Institución del Estado".

La independencia jurisdiccional de las FAS, vigente en España en épocas pasadas, se encuentra ya superada y cabe hablar de una jurisdicción "especializada" y limitada al estricto ámbito castrense dentro del valor global superior de la unidad jurisdiccional. Esta jurisdicción especializada es la única que admite la Constitución por razones del ámbito en que se ejerce y por el derecho que se aplica.

Por último, con la regulación en el plano formal se busca la ordenación interna y la del régimen de vida de los Cuerpos Armados. Es de enorme importancia establecer las normas de conducta corporativa, el sistema de promoción profesional, los signos externos de identidad o fórmulas de acceso a la profesión —por citar sólo algunas— porque en ellas reside buena parte de la estimación y valoración que la propia institución cree tener y, en consecuencia, de la conciencia de su realidad.

CAPÍTULO DÉCIMO

RASGOS DEL MILITAR PROFESIONAL