

Bases para una posible doctrina de la acción social para las Fuerzas Armadas

JOSE GARCIA RODRIGUEZ,
Coronel de Aviación,
Licenciado en Ciencias Políticas y en Derecho

INTRODUCCION:

Motivaciones y propósitos

EL trabajo que a continuación va a desarrollarse parte de una concepción de la ACCION SOCIAL fundamentada en la creencia de una posibilidad de cambio, de progreso en la mejora de las condiciones de vida de los profesionales de las Fuerzas Armadas.

Concretando para las Fuerzas Armadas se analiza la Constitución 78 y las Reales Ordenanzas, destacando aquellos artículos que nos dan pautas para conseguir apoyos jurídicos y se enumera la legislación básica promulgada en este campo.

Después de un somero análisis crítico de la situación actual, se propone que a través de la ACCION SOCIAL el profesional militar pueda encontrar la *tutela* para conseguir defender sus derechos sociales y económicos, ya que por sí mismo no puede hacerlo.

Finalmente en unas CONCLUSIONES se enmarcan unas BASES, entendidas éstas como especifica el Diccionario Ideológico de la lengua Española: "Fundamento o apoyo en que descansa alguna cosa". Es decir, se trata de encontrar apoyos o fundamentos, sobre los cuales articular los principios y criterios de una posible DOCTRINA de ACCION SOCIAL para las Fuerzas Armadas.

El tema pues, "a priori", puede ser considerado como "amplio, polémico, con límites imprecisos y que en muchas ocasiones ha sido aprovechado para supuestos emocionales y paternalistas". Sin embargo una vez "entrados en materia", podemos decir que también el tema es "vivo, integrador y susceptible de una investigación objetiva y fructífera a corto plazo".

Por otra parte, somos conscientes de la envergadura que entraña un trabajo de este tipo y por lo tanto anunciamos con modestia, que intentamos conseguir unas "BASES PARA UNA POSIBLE DOCTRINA DE LA ACCION SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS", persuadidos de que sería una Comisión Interejércitos el vehículo adecuado para llevar a cabo

la empresa. Sin embargo, queremos dejar patente nuestra intención de buscar en todas las pautas del trabajo el máximo de rigor y coherencia de que seamos capaces.

PRIMERAS IMPRESIONES

En primer lugar creemos que existe una gran confusión, tanto a nivel civil como militar, con la terminología relacionada con los temas sociales. Expresiones como bienestar social, servicios sociales, servicios de bienestar social, acción social, promoción social, asistencia social, etc., etc., son vocablos que se utilizan con significados equivalentes, sin precisar sus diferencias. Es pues importante matizar sus significados y para ello en el CUADRO N° 1 exponemos unas definiciones operativas de los términos a emplear en este trabajo.

Por otra parte, es obvio que todos somos objeto de múltiples y graves necesidades que no podemos satisfacer por nosotros mismos y que para su solución exigen una intervención más amplia que la propia personal que ha de estar institucionalizada. Si todo lo anterior es cierto para el ciudadano "normal", es mucho más acuciante para los profesionales militares y su contexto (VER CUADRO N° 2), ya que debido a las limitaciones impuestas, por la Constitución 78 y Reales Ordenanzas, cuestión que no entramos a valorar, no pueden atender, por sí mismos, a la defensa de sus intereses sociales y económicos, como hacen los restantes profesionales, necesitando de la *tutela* del Estado para ello. Esta es la razón que nos lleva a exponer más adelante, unas reflexiones acerca de cómo a través de la ACCION SOCIAL de las Fuerzas Armadas puede hacerse posible la mencionada tutela.

CUADRO NUM. 1

ALGUNAS DEFINICIONES OPERATIVAS

POLITICA SOCIAL:

"Es aquella que debe proporcionar el marco institucional y material adecuado para que la relación *práctica-teoría social* logre su máxima fluidez y operatividad".

TRABAJO SOCIAL:

"Toda actividad consciente, organizada y dirigida individual y colectiva que de modo expreso tiene por finalidad actuar sobre el medio social para *mantener* una situación, *mejorarla* o *transformarla*".

SEGURIDAD SOCIAL:

"Una tentativa de aplicación del principio de *solidaridad social* a la organización de un conjunto de *garantías individuales y familiares* que hacen indispensable en una sociedad que practica una *división del trabajo avanzada*".

ASISTENCIA SOCIAL:

"Conjunto más o menos sistematizado de principios, normas y procedimientos para *ayudar* a individuos, grupos y comunidades, a fin de que satisfagan sus necesidades y resuelvan sus problemas".

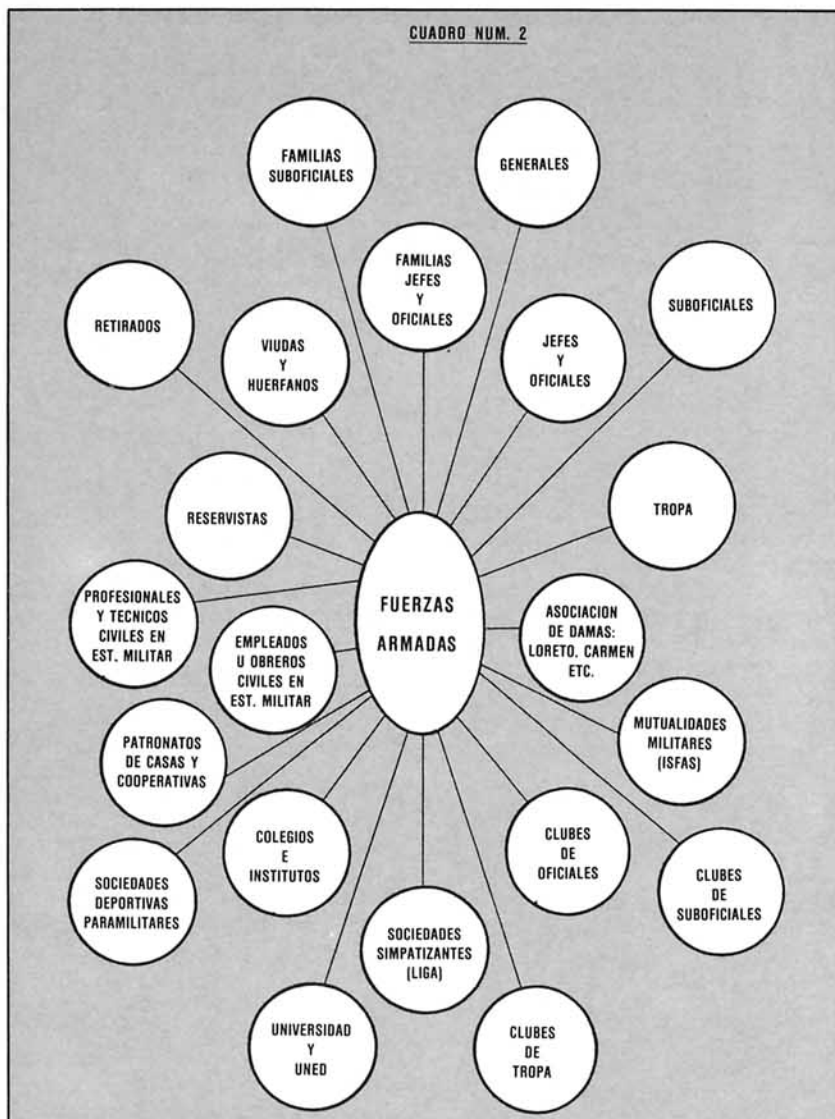
ACCION SOCIAL:

"Es una intervención organizada con vistas a *modificar* el medio social y *mejorar* las condiciones de vida que resulten negativas o perjudiciales para determinados grupos humanos".

BIENESTAR SOCIAL:

"Es un sistema global de ACCION SOCIAL que responde al conjunto de las aspiraciones de los individuos, grupos y comunidades, en relación a sus condiciones de vida y de convivencia".

CUADRO NUM. 2



Asimismo, todos estamos familiarizados con esta problemática y a título de ejemplo nos son vitales las guarderías, las escuelas, los hospitales; las pensiones, el mejoramiento de la calidad de vida, etc. Pues bien, todas estas facetas y necesidades no son más que variantes de la ACCION SOCIAL y que en su conjunto están todavía, entre nosotros, a merced del *subjetivismo*, del *empirismo* y de la *pura intuición*. Es decir, en síntesis, sujeta a concepciones puramente *paternalistas* o *emocionales*, que, en muchas ocasiones, han distorsionado su función.

En términos generales la ACCION SOCIAL se fundamenta en la creencia de una posibilidad de cambio, de progreso en la mejora de las condiciones de vida y en la distribución de los bienes económico-sociales-culturales, junto con la convicción de que existe un remedio a los males sociales que cada sociedad genera, y cuyo proceso histórico es analizado en el CUADRO N° 3.

Otra impresión que tenemos que tener en cuenta es que se trata de un "asunto" de gran trascendencia que desgraciadamente ha tenido un tratamiento *artesanal*, casi "amateur", no sólo en el campo militar, sino en el civil. Ha habido un divorcio entre la teoría y la práctica, entre ACCION SOCIAL y CIENCIAS SOCIALES, que en vez de seguir un camino convergente lo han hecho en paralelo, haciendo que las CIENCIAS SOCIALES se decantasen hacia un *cientifismo formalista* y que la ACCION SOCIAL se encerrase en un *empirismo inme-*

CUADRO NUM. 3

PROCESO HISTORICO DE LA ACCION SOCIAL

(por orden cronológico de aparición)

1. BENEFICENCIA PUBLICA

Modo de ACCION SOCIAL dirigido sólo a indigentes. Su fundamento es la CARIDAD. Su objeto es la mera subsistencia. No comporta derechos jurídicos.

2. ASISTENCIA SOCIAL

Modo de ACCION SOCIAL dirigido no sólo a indigentes, sino también a toda persona en situación económicamente débil. Su fundamento es el principio de *subsidiariedad*. Su objeto es cubrir las necesidades básicas para cada circunstancia y etapa de la vida. Comporta exigencias jurídicamente fundadas.

3. SEGUROS Y SEGURIDAD SOCIAL

Modo de ACCION SOCIAL dirigido a trabajadores en general. Su fundamento es la *solidaridad coactiva*. Su objeto es cubrir los riesgos para los que cotizan. Comporta los derechos adquiridos por previa afiliación.

4. BIENESTAR SOCIAL

Modo de ACCION SOCIAL, dirigido a todos los ciudadanos, generalizando y globalizando toda la legislación social. Comporta la prevención, la autonomía y la

participación entroncada en la comunidad. Lucha contra la marginación y la deshumanización.

De la comparación de estos sistemas (que todavía existen inconexos en nuestra sociedad) deducimos las siguientes conclusiones:

- a) Que la BENEFICENCIA PUBLICA al no comportar derechos jurídicos, tiende a desaparecer con la proclamación del Estado de Derecho.
- b) La ASISTENCIA SOCIAL desplaza a la BENEFICENCIA PUBLICA, por comportar derechos jurídicos.
- c) Los SEGUROS SOCIALES van paulatinamente absorbiendo los riesgos que cubre la ASISTENCIA SOCIAL al sistematizarse los mismos, superándose así la función de subsidiariedad de la ASISTENCIA SOCIAL.
- d) Por el carácter parcial de los anteriores, han sido superados en el proceso histórico, generándose un nuevo sistema global llamado BIENESTAR SOCIAL que va dirigido a todos los ciudadanos en las más diversas contingencias y actúa con programas que simultanean lo *preventivo*, lo *asistencial* y la *promoción social*.

diatista, orientada a atender las necesidades puntuales, no logrando que se investigase en la búsqueda de unas *leyes generales* en el campo civil y de *doctrina* en el campo militar, que, siempre, subyace en la práctica diaria. Hay pues que tender a esta búsqueda, para descubrir los *fundamentos, leyes y criterios básicos* de la ACCION SOCIAL, apoyándose en ciencias como la SOCIOLOGIA, la PSICOLOGIA SOCIAL, la ECONOMIA, el DERECHO, etc.

**LA ACCION SOCIAL
EN LA CONSTITUCION 78,
EN LAS REALES ORDENANZAS
Y EN OTRAS NORMAS
DE RANGO INFERIOR**

La Constitución española de 1978

En nuestro texto constitucional se recogen las tradiciones del Estado Liberal y del Estado Social de Derecho. No se trata pues, de una Constitución muy original, sino de una Constitución, en gran parte adaptadora y homologadora, que recoge ideas de sus modelos más próximos en el tiempo, tales como las Constituciones de Italia (1947), Alemania Federal (1949), Francia (1958) y Portugal (1976).

En su análisis destacan *cuatro* artículos concretos que pueden considerarse como *pilares* para sostener una política de BIENESTAR SOCIAL. A ellos se hace referencia, con comentarios, en el CUADRO N° 4.

En las Reales Ordenanzas

Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas que fueron aprobadas mediante la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, en fecha casi simultánea a la de la Constitución, hacen en su Introducción Histórica un especial énfasis, poniendo su acento, entre otros conceptos, en *garantizar la dignidad del hombre* y el respeto a sus derechos inviolables, que son recogidos, sin otras limitaciones que los derivados de la necesaria protección de la Defensa Nacional y las exigencias de la disciplina y la defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas.

Dentro de su contenido, en el Tratado Tercero: "De los Deberes y Derechos", en el Título V, que se titula "De los Deberes y Derechos del militar", en el encabezamiento anterior al artículo 195, se expresa la siguiente frase: "De la Acción Social". Esta temática se resume en dos artículos, el 195 y el 196, e indirectamente en el 205 y 224, cuyos contenidos y comentarios están recogidos en el CUADRO N° 5.

CUADRO NUM. 4

- a) *Artículo 1.* Por el que se declara el "ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO" y compromete a los poderes públicos a regular por ley el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución, creando los marcos operativos para llevarlos a efecto. Esta declaración es *clave*, ya que el Estado asume la satisfacción de las necesidades de la existencia, que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí solos.
- b) *Artículo 9.2.* En él se dice textualmente que: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Nos hallamos pues, ante una aspiración expuesta con toda nitidez, comprometiéndose constitucionalmente el Estado a lo que podríamos llamar un programa "superconcentrado" de BIENESTAR SOCIAL, que aunque es de difícil cumplimiento, presta, no obstante, una gran fuerza jurídica y moral a los ciudadanos a la hora de reclamar su realización.
- c) *Artículo 41.* Por el que se reconoce la Seguridad Social para todos los ciudadanos. Este artículo refuerza el anterior, que comentábamos y puede decirse de él, que es una norma ambiciosa cuya efectiva realización va a necesitar del control y del constante estímulo de los particulares, organizaciones, grupos, profesiones, etc., interesados en que el mandato constitucional alcance su pleno cumplimiento.
- d) *Artículo 148.* Por el que se pone las condiciones financieras al servicio de esta problemática con la siguiente frase: "Toda la riqueza del país en sus diversas formas y sea cual fuese su titularidad, está subordinada al interés general".

CUADRO NUM. 5

- a) *Artículo 195.* "Se reconoce el derecho a residencia, viviendas y acuartelamientos dignos, la asistencia sanitaria y otras ayudas, de acuerdo con las asignaciones que el Estado fije para estos fines. También se facilitará asistencia religiosa, de conformidad con lo que esté reglamentariamente establecido". Como comentario a este artículo, podemos decir que se intuye, como *motor* de la ACCION SOCIAL, la expuesta dialéctica entre los integrantes del binomio *necesidades-recursos sociales*; concepto este último, que en el texto se matiza con el nombre de "asignaciones que el Estado fije para estos fines".
- b) *Artículo 196.* En él, se desciende hacia los "otros" miembros del colectivo militar, los cuales se recogen en el Cuadro número 2, concluyendo con la significativa frase, de que toda esa problemática "será objeto de preocupación preferente", con el siguiente texto: "Los servicios de asistencia de las Fuerzas Armadas atenderán, en lo posible, los problemas que plantean a sus miembros y familias las condiciones específicas de la vida militar y, muy especialmente, los derivados de la movilidad de los destinos. La solución de las dificultades económicas, educativas y de adaptación al medio social serán objeto de preocupación preferente".
- c) Existen, además, *dos* artículos que indirectamente tienen relación con la ACCION SOCIAL; el primero el número 205, que está ubicado en el apartado "De los Recursos y Peticiones" dentro del mismo Título V, en que se consagra y crea un "Órgano superior de gestión y coordinación de asuntos sociales y de personal, a nivel de Fuerzas Armadas, organismo que bien puede ser la actual Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa y que autoriza a todo militar, a que independientemente del conducto reglamentario, le plantee sus asuntos y problemas sociales, con el siguiente texto: "El militar profesional podrá dirigirse al Órgano Superior encargado de la gestión y coordinación de los asuntos sociales y de personal de las Fuerzas Armadas para plantear asuntos referidos a su profesión, siempre que no estén directamente relacionados con la justicia y disciplina, con la orgánica y medios de equipo y material, ni con la instrucción y formación militar".
- d) Finalmente, el artículo 224, precisamente el último del articulado de estas Reales Ordenanzas, perteneciente al Título VI, "De los Deberes y Derechos del militar de carrera", se trata de los retirados, como parte "muy apreciada" de los integrantes de las Fuerzas Armadas (ver, de nuevo, el Cuadro número 2), en el que se especifica lo siguiente: "Los militares retirados mantendrán, con arreglo a lo que determine la ley, los derechos del personal en activo y recuperarán aquellos a los que renunciaron voluntariamente al incorporarse a la vida militar. Los servicios de ACCION SOCIAL de las Fuerzas Armadas prestarán la debida atención a dichos militares y a las familias de aquellos que hayan fallecido, especialmente en los problemas de vivienda, educación y otras necesidades de vida".

**LEGISLACION BASICA
DE LA ACCION SOCIAL
EN LAS FUERZAS ARMADAS**

La ACCION SOCIAL se institucionaliza en las Fuerzas Armadas en un primer estadio, en los tres antiguos Ministerios militares de Tierra, Mar y Aire. El orden cronológico de aparición

de su normativa está reflejada en el CUADRO N° 6.

**CRITICA A LA SITUACION ACTUAL
EN LAS FAS**

Actualmente, creemos, no existe entre nosotros una política social,

sino varias políticas sociales que actúan de forma paralela.

Esta dispersión es de varios tipos:

- 1) En la legislación y normativas vigentes en cada Ejército.
- 2) Dispersión de organismos de intervención que actúan con poca planificación y coordinación, que encarece y obstaculiza el funcionamiento de la Acción Social.
- 3) Dispersión de los propios servicios sociales que, al no estar regulados coordinadamente, ofrecen una dualidad de servicios y dejan en cambio, sin atención otros.

cursos paralelos: por el ISFAS, por la Unidad o Base Aérea; por el Hospital Militar (Aire, Tierra o Mar) más próximo, etc. Esta engañosa abundancia favorece la insuficiencia sanitaria que padecemos y además hace que el historial sanitario y clínico de cada persona no se siga con rigor (la dispersión produce la dificultad de una documentación médica regular debidamente archivada). En síntesis, hay que tender a que en un solo ente se siga la salud del individuo y mantenga al día la documentación pertinente.

c) Potenciación de la Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Acción Social del Ministerio de De-

nalidad y mejor empleo de los recursos disponibles como objetivo más urgente, que la asignación de nuevos recursos a los servicios sociales.

f) Presencia, cada vez más activa, del profesional en la gestión y organización, para lo cual se deben crear un nuevo tipo de relaciones entre la organización de los Servicios Sociales y los profesionales.

LA ACCION SOCIAL COMO POSIBLE TUTELA DE LOS INTERESES SOCIALES Y ECONOMICOS, DE LOS MIEMBROS PROFESIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Análisis de intereses

La Constitución española de 1978 recoge en diferentes artículos la protección de los intereses de los ciudadanos en general, especificando para cada acepción de éstos la siguiente normativa:

a) Para los *intereses generales*, el artículo 103 dictamina que "la Administración Pública sirve con objetividad los *intereses generales* y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

b) Para los *intereses legítimos*, el artículo 24 encarga su tutela efectiva a los jueces y tribunales, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

c) Los *intereses económicos*, para usuarios y consumidores, son garantizados por los poderes públicos, mediante procedimientos eficaces, según se estipula en el artículo 51.1.

d) Los *intereses económicos y sociales* son objeto de:

— En el artículo 7, se institucionaliza que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a su defensa y promoción, y en el artículo 28.2, se reconoce el derecho a la *huelga* para su defensa.

Centrándonos en el apartado d), ya que en los tres primeros los miembros de las FAS no tienen ninguna "discriminación" con respecto al resto de los ciudadanos, vamos a hacer una especial referencia a los *derechos sociales y económicos*, que aunque tengan un último contenido que pueda describirse como en bien humano, implican en un primer plano "*deberes positivos*" del Estado o *garantías constitucionales*, como expone el profesor Sánchez Agesta.

CUADRO NUM. 6

- a) Decreto de 10 de enero de 1958, por el que se crea la Junta Superior de ACCION SOCIAL en Marina. Más tarde, por la Orden Ministerial 5.635/67, de 12 de diciembre, nace la Delegación permanente de la misma.
- b) Decreto de 21 de febrero de 1958, por el que se crea la Junta Superior de ACCION SOCIAL en el Ejército del Aire.
- c) Decreto de 18 de mayo de 1961, por el que se crea la Dirección General y el Consejo Superior de ACCION SOCIAL en el Ejército de Tierra.

Con fechas posteriores a los citados decretos se dictan las siguientes disposiciones jurídicas, que afectan a la temática que tratamos:

- Por Real Decreto 1.558/1977, de 4 de junio, se crea el Ministerio de Defensa.
 - Por Real Decreto 2.723/1977, de 2 de noviembre, se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa; con tal hecho y de conformidad con lo establecido en la disposición final primera y en uso de la autorización conferida al Ministerio de Defensa, por la disposición final cuarta, se suprimen las Juntas o Consejos citados en los puntos a), b) y c), creándose para sustituirlos, por la Orden Ministerial 836/1978, el Consejo Superior de ACCION SOCIAL de la Subsecretaría de Defensa.
 - Por Orden Ministerial 605/1979, de 19 de febrero, se constituye el Consejo Superior de Acción Social, su Comisión Delegada y las Delegaciones de Acción Social.
 - Por Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, se reestructura el Ministerio de Defensa y se crea la Subdirección General de ACCION SOCIAL, que de acuerdo con el apartado 2.3 le corresponde:
- "Ordenar, promocionar y desarrollar la política de ACCION SOCIAL para el personal militar y civil al servicio del Ministerio de Defensa, coordinando la actuación de los tres Ejércitos en este campo".
- Por Orden Ministerial 28/1986, de 25 de marzo, se modifica la estructura orgánica de la Acción Social, suprimiéndose el Consejo Superior de Acción Social y su Comisión Delegada.
 - Por la Disposición Adicional octava del Real Decreto número 1/1987, en que se reestructura el Ministerio de Defensa se suprime la Subdirección General de Acción Social.
 - Por el artículo 2º, 3, del Real Decreto 408/1988 de 29 de abril, de modificación parcial del Real Decreto 1/1987, se crea la Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Acción Social.

Ante tal situación se debe tender a:

- a) Se precisa que todos los recursos sociales se regulen por una legislación y normativa unificada de prestaciones y servicios.
- b) Actuar en planificación con arreglo al siguiente principio simplificador:

"Ante una misma área de necesidades responderá un mismo organismo de las FAS, como única unidad"

Por ejemplo, con respecto a Sanidad, un mismo individuo militar, puede estar atendido por una serie de re-

fensa que canalice y racionalice la interrelación entre necesidades y recursos sociales, descentralizando la acción en los Cuarteles Generales, pero como "sucursales" del Ministerio, en vez de organismos propios de cada Ejército.

d) Definición por parte del Ministerio de Defensa de claros OBJETIVOS y concretas esferas generales de programación y medidas básicas, ya que mientras no haya coherencia de OBJETIVOS, la ACCION SOCIAL seguirá sin rumbo a lo largo y ancho de los Cuarteles Generales, ensayando arreglos coyunturales.

e) Búsqueda de eficacia, funcio-

El modelo laboral español

Los derechos sociales y económicos, deducidos de la Constitución 78 dan lugar a un "modelo laboral", que en el ámbito del derecho del trabajo ha experimentado un cambio sustancial en el vigente Estado de Derecho, siendo pues el derecho laboral, como derecho positivo —normas jurídicas vigentes— tras el derecho constitucional el que más modificaciones y cambios ha experimentado.

Así, los tres elementos —como fundamentales— no excluyentes de otros —que configuran este modelo y que permiten que la relación *capital-trabajo, empresa-trabajador*, se desarrolle y alcance categorías de institución jurídica y social mediante:

a) Una práctica de *libertad sindical* para los sujetos —partes de la relación laboral, en defensa de sus respectivos intereses que permite el ejercicio del *derecho de asociación sindical* (sindicalismo) de trabajadores y empresarios.

b) La resolución de la no-coincidencia de intereses concurrentes en la relación jurídico-laboral mediante la *negociación colectiva* y el establecimiento de normas laborales o contratación colectiva, sin intervención estatal.

c) Instrumentalización de la conflictividad laboral, mediante procedimientos legales específicos para ejercitar, incluso, la *huelga*, como medida de presión por los trabajadores.

Estos son pues, los principios que inspiran la defensa de los intereses de empresarios y trabajadores, dentro del marco de la *economía de mercado* (artículo 38 de la Constitución) que no rigen para los miembros de las FAS, ya que mediante dos artículos de dicha Constitución están excluidos de ello. El primero, el artículo 28.1 "a los miembros de las Fuerzas Armadas por ley se les podrá limitar o exceptuar el ejercicio del derecho de sindicación"; el segundo por el artículo 29 "no se puede ejercer el derecho de petición colectiva".

El Artículo 181 de la Ley 85/1978 (RR.OO.)

La Ley que menciona el artículo 28.1 de la Constitución, es precisamente la Ley 85/1978, "las Reales Ordenanzas" en la que en su artículo 181 se especifica lo siguiente:

"los miembros de las Fuerzas Armadas por cuyos intereses vela el

Estado no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar, en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga".

Resumen y propuesta

En resumen hemos visto, en primer lugar, un análisis de los diferentes intereses que afectan al ciudadano y su forma de garantizarlos. Más adelante, hemos sintetizado y destacado, dentro de los "derechos sociales y económicos" que contiene la Constitución, el "modelo laboral español", para finalmente exponer, sin entrar en una valoración, que los miembros de las Fuerzas Armadas están fuera de este "juego" entre las partes, que constituye la piedra angular de la economía de mercado y que es el Estado el que asume su "vela".

Hay que hacer notar que la misma Constitución 78 recoge un hecho similar al planteado anteriormente para los miembros de las FAS, ya que en su artículo 42 se dice textualmente:

"el Estado *velará* especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno".

Todo lo anterior nos lleva a *proponer* que la plasmación de esa "vela del Estado" entendida ésta como dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: "entregado uno enteramente o con ansia y toda diligencia a la ejecución de una cosa", se materialice a través de la *TUTELA*, entendida esta como "acción que guía, ampara, protege o defiende", de los organismos de ACCION SOCIAL, dependientes de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, en analogía al Instituto Español de Emigración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para el mismo cometido del Estado con los emigrantes.

CONCLUSIONES

Introducción

Pretendemos en este último apartado la plasmación de unas Bases doctrinales, racionales y coherentes con el estudio hasta aquí realizado, a semejanza con unos cimientos o estructuras como decíamos en la Intro-

ducción, a los cuales se pueda acudir para "levantar" el "edificio" de la ACCION SOCIAL en las Fuerzas Armadas.

Así, en primer lugar, tenemos que partir de una definición "operativa" del término DOCTRINA. Pues bien, a los efectos de este trabajo entendemos por DOCTRINA a: "el conjunto de directivas (principios, normas, criterios, etc.) que se establecen con la aprobación de la autoridad idónea, con objeto de ajustar las conductas o comportamientos individuales y colectivos, hacia un fin determinado".

Es decir, la doctrina que nosotros buscamos sería el desarrollo de las BASES DOCTRINALES que a continuación exponemos:

Bases doctrinales

Base primera. Se entiende por:

a) *Acción Social*: "Es una intervención organizada con vistas a *modificar* el medio social y *mejorar* las condiciones de vida que resultan negativas o perjudiciales para los profesionales militares".

b) *Bienestar Social*: "Es un sistema global de Acción Social que responde al conjunto de las aspiraciones de los individuos, grupos y comunidades militares, en relación a sus condiciones de vida y convivencia".

Base segunda

La primera piedra, el punto de arranque de toda la ACCION SOCIAL lo constituye el conocimiento de las necesidades sociales militares. La experiencia ha demostrado que deben tenerse en cuenta los siguientes extremos:

a) Se trata de estudiar un fenómeno —las necesidades— que exige un estudio sistemático desde el interior mismo de la realidad en que se producen: *allí donde ejercen y viven nuestros profesionales* (principalmente en Bases militares, navales y aéreas).

b) Hay que huir de métodos tecnocráticos que están a la espalda de la realidad. No es posible obtener un verdadero conocimiento desde un despacho.

c) Institucionalización de una red de especialistas (asistentes sociales) que con carácter permanente simultaneen la investigación, el diagnóstico y el tratamiento en el mismo medio en que las necesidades se producen.

d) Hay que tomar como sujetos de la decisión a la propia comunidad de

profesionales, sin la cual todo el programa de ACCION SOCIAL es *estéril*.

e) Propiciar un nivel de investigación interdisciplinar (en el que colaboren especialistas de las diversas ciencias sociales) que permitan valorar todas las fluctuaciones del binomio *necesidades - recursos sociales* para calcular, con realismo, los programas de planificación social.

Base tercera

Las necesidades sociales se manifiestan a nivel *individual, grupal y comunitario*. Su característica más importante es el hecho de que no se dan de forma aislada en ninguno de los tres niveles, porque toda necesidad social, individual y grupal se produce en un medio comunitario y en él encuentra o debe encontrar su solución adecuada.

Base cuarta

Las necesidades sociales exigen un orden de prioridad para su tratamiento. Al establecer este orden, hay que tener en cuenta un principio básico que es el de "prelación". Este principio, que es muy usado en planificación social, dado que hay que coordinar el nivel de necesidades con el de los recursos. Según este principio nos encontramos ante necesidades: *preferentes, urgentes y ordinarias*.

Para su resolución son necesarios unos *criterios objetivos* que eviten, como tantas veces se ha hecho, que se traten a las necesidades como un problema subjetivo y paternalista, de peor o mejor voluntad por parte del Mando.

Base quinta

La ACCION SOCIAL ha sido enjuiciada, en muchas ocasiones, como un quehacer marginal que se desempeñaba, a su vez, para casos marginales. En síntesis, venía a ser: "una especie de evacuador de problemas

residuales e inabordables por otras áreas de servicios". Bajo la anterior perspectiva se revelaba un nivel cerradamente *microsocial* (casuístico, individualista y empírico).

La ACCION SOCIAL no puede detenerse en estos estadios, ya que es de un todo *imparcelable* desmigajarse en casos y soluciones aisladas, por absurdo y antieconómico.

Base sexta

Hay que cuantificar y tipificar los recursos existentes; en un segundo paso se trataría de evaluar la adecuación de los mismos a las necesidades existentes, la eficacia de las respuestas, el grado de organización y coordinación de los mismos, los empleos alternativos que se les podrían dar a aquéllos y los objetivos que orientan su aplicación.

Por otra parte, el desequilibrio de carácter dinámico entre las *necesidades* y los *recursos sociales*, ha de entenderse como positivamente transformador y que tiende hacia el progreso al intentar satisfacer las nuevas necesidades de los profesionales militares.

Base séptima

El análisis de las necesidades y la estimación de los recursos son una introducción para la ACCION o ahora bien, para que esta acción sea eficaz debe estar *planificada*; es decir:

a) Han de establecerse unos objetivos, que deben ser *alcanzables, operativos y aceptables*.

b) Han de establecerse unas *líneas de acción*, escalonadas y continuas, teniendo en cuenta el orden de prelación de las necesidades y programadas a *corto, medio y largo plazo*.

c) Finalmente ha de *evaluarse*, dando opción a una participación en la que los profesionales interesados y afectados puedan expresar y hacer valer de algún modo la *aceptación, rechazo o rectificación* de los progra-

mas disponiendo para ello de la información necesaria.

Base octava

En la normativa que se recoge en la Constitución Española de 1978 y en las Reales Ordenanzas existen argumentos jurídicos válidos y suficientes para diseñar una política de ACCION SOCIAL coherente con cuanto venimos exponiendo. Ello posibilitará el cambio y el progreso en la mejora de las condiciones de vida de los profesionales militares y sus familias, lejos de las concepciones puramente *paternalistas* o *emocionales*, que en muchas ocasiones han distorsionado su función.

Base novena

La ACCION SOCIAL en las Fuerzas Armadas, no se debe colocar a sí misma, a priori, por lógica y por ética, ni techos ni muros a su campo de desarrollo. Sólo partiendo de esta concepción global y orgánica de las necesidades y recursos sociales podrá realizar su tarea con pleno sentido.

Base décima

Aunque entendemos que es muy importante el papel que ha de jugar el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría del mismo (Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Acción Social), creemos y es muy necesario, que se produzca la *concienciación* de los profesionales de las Fuerzas Armadas, porque estamos persuadidos además, de que este tema es *genuinamente militar* y ha de ser resuelto principalmente por ellos. Es pues conveniente que en los Estados Mayores y Escuelas Superiores se inicien estudios rigurosos sobre las vicisitudes que lleva implícita la carrera militar y su impacto familiar y social, para conseguir elaborar la oportuna DOCTRINA de actuación en el ámbito de la política de personal. ■

BIBLIOGRAFIA

- (1) BIENESTAR SOCIAL. Manuel Moix. Editorial Trivium. Madrid, 1986.
- (2) EL HOMBRE Y LA EMPRESA. Enciclopedia de la Empresa Moderna. Ediciones Deusto. 1978.
- (3) LIBERTADES PUBLICAS Y FUERZAS ARMADAS. Ministerio de Educación y Ciencia, 1985.
- (4) LEGISLACION SOBRE DEFENSA NACIONAL. Editorial Tecnos. 1988.
- (6) LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SOCIEDAD. Harries-Jenkins y Moscos. Alianza Universidad. 1984.
- (7) LOS SERVICIOS SOCIALES. Cáritas Española. 1987.
- (8) METODOS DEL TRABAJO SOCIAL. Ander-Egg. Buenos Aires. 1986.

- (9) EL MODELO DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS. Antonio del Valle. Editorial Siglo XXI. Madrid. 1987.
- (10) LOS SERVICIOS SOCIALES EN EUROPA (2 tomos). G. Rubiol. Editorial Siglo XXI. 1987.
- (11) LAS RAICES DEL TRABAJO SOCIAL. S. C. Kons. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1968.
- (12) PSICOLOGIA SOCIAL DE LA REVOLUCION Y DE LA GUERRA. K. Young. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1968.
- (13) LA PSICOLOGIA EN LAS FUERZAS ARMADAS. Ch. Chandessais. Editorial Kapelusz. Buenos Aires. 1978.
- (14) EL SISTEMA POLITICO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978. Luis Sánchez Agesta. Editora Nacional. 1980.