

LAS NUEVAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL SOLDADO Y MARINERO PROFESIONAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA SITUACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES

Juan Luis ZÁRATE FERNÁNDEZ-CID



Introducción



A definitiva liquidación del servicio militar obligatorio en España en 2001 (1) y la subsiguiente introducción de la figura del soldado o marinero profesional hicieron que las puertas de las llamadas «situaciones administrativas», tradicionalmente acotadas al personal funcionario civil y militar de carrera, se fueran abriendo paulatinamente a esta nueva categoría de personal.

Y es que en los últimos años han entrado en vigor importantes normas jurídicas que han contribuido a ir alterando o, si se quiere, matizando aún más el perfil de la relación jurídica que mantiene el soldado y marinero con la administración militar: la más importante entre todas ellas es la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería desarrollada entre otros por el RD 1411/2006 de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ascenso y acceso a

(1) La Disposición Adicional decimotercera de la Ley 17/1999 de 18 de mayo suspendía la prestación del servicio militar obligatorio a partir del 31 de diciembre del año 2002, aunque el RD 247/2001 de 9 de marzo adelantaba dicha fecha un año, es decir, a 31 de diciembre de 2001.

la condición de permanente para Tropa y Marinería. La citada ley ha sido sin duda la más ambiciosa en el terreno de lo que se ha venido a denominar «funcionarización» (2) de la carrera del soldado y marinero.

Sirva el siguiente esquema para clarificar el distinto modo en que puede definirse en la actualidad la condición jurídica del soldado o marinero —en esencia, estatutaria o de especial sujeción— (siguiendo a Allí Turrillas) (3), a través de las distintas etapas del itinerario que atraviesa:

- En fase de *formación*: condición de militar.
- En fase de *compromiso inicial* (máximo seis años): condición de militar y profesional.
- En fase de *compromiso de larga duración* (hasta los 45 años de edad): igualmente condición de militar y profesional, pero con importante ampliación de derechos propios del militar de carrera (trienios, derechos pasivos, ampliación de situaciones administrativas, devengo de primas, etcétera.)
- En fase de *permanente* (hasta los 58 años de edad, en que pasa a la situación de reserva): militar, profesional y, además, de carrera.

La Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería Profesional, otorga a este personal —en sus fases de «compromiso de larga duración» y «permanente»— una de las notas características que distinguen inequívocamente a todo funcionario de carrera: la posibilidad de atravesar un gran número de situaciones administrativas distintas a la de servicio activo, prácticamente todas menos la de reserva, para el soldado o marinero de larga duración (inexistente, por lo demás, para el funcionario civil ordinario).

Las situaciones administrativas del soldado y marinero profesional: de la Ley 17/1989 a la Ley 39/2007 de la Carrera Militar

Las primeras referencias legales a las situaciones administrativas de los militares de Tropa y Marinería las encontramos en el artículo 110 de la antigua Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, si bien con alcance exclusivo y con carácter muy limitado para

(2) El término «funcionarización» del militar como fenómeno social, político y económico dentro de las Fuerzas Armadas es tratado con singular maestría por FAJARDO TERRIBAS, Roberto, en su obra *Aspectos económicos de la reforma militar de Gutiérrez Mellado: hacia la funcionarización económica*. Ed. Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, octubre de 2000.

(3) ALLÍ TURRILLAS, Juan Cruz: *El Soldado Profesional: Estudio de su Estatuto Jurídico*, Ed. Aranzadi, 2002, pp. 150-151.



Aferrando velas en el *Juan Sebastián de Elcano*. (Foto: J. Martínez Gómez).

los llamados entonces «militares de empleo con la categoría de Tropa y Marinería profesional». Sin ánimo de entrar de lleno en sus no lejanos orígenes históricos, me limito a recordar que eran éstos los herederos de los desaparecidos «voluntarios especiales», creados por la antigua Ley 8/1984 de 8 de junio del Servicio Militar, e integrados después en la nueva condición de «empleo» por la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar (4).

La Ley 17/1999, de 17 de mayo, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (LRPMP), citaba en su artículo 138.1 las seis situaciones en las que se podían encontrar todos los militares profesionales —servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria, suspenso de empleo, suspenso de funciones y reserva—, aunque exceptúa de la aplicación de dos de ellas

(4) Esta Ley Orgánica 13/1991 ha mantenido durante años una vigencia agónica, ampliamente desbordada por la realidad, hasta que, por fin, otra de igual rango, la Ley Orgánica 05/2005 de Defensa Nacional, liquidase esa situación de letargo e interinidad, preparando así el camino a una ley ordinaria, la 8/2006, para abordar sistemática y globalmente el nuevo estatuto del MTMP.

—servicios especiales y reserva— aunque exceptúa de la aplicación de dos de ellas —servicios especiales y reserva— a los militares de complemento y a los MTMP con una relación de servicios de carácter temporal.

Sin embargo, el veto de servicios especiales al soldado o marinero temporal quedaba derogado por el apartado 4.º del artículo 9 de la más reciente Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (LTM), que dispone que el MTMP que haya suscrito un «compromiso de larga duración» pueda pasar a la situación de «servicios especiales y excedencia voluntaria en los mismos supuestos y condiciones que los militares de carrera, salvo por la causa de resolución prevista en el artículo 10.2 d)» (es decir, por ingreso en otro cuerpo o escala de la Administración, lo que llevaría aparejado la resolución automática del compromiso de larga duración). Respecto a la reserva, nada se dice, luego hay que entender que la misma permanece vedada a este personal.

El giro es grande, pues antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2006 de TM, el encontrarse un «MTMP de carácter temporal» en «una de las circunstancias por las cuales un militar de carrera pasaba a la situación de servicios especiales» suponía nada menos que la automática resolución del compromiso (artículo 148.3 h) de la Ley 17/1999 RPMP).

Llegamos así a la nueva Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, la cual, con una técnica jurídica más depurada que la utilizada en la legislación anterior, realiza un recorrido por las diversas situaciones clasificando al diferente personal potencialmente acreedor de las mismas con los calificativos de: «militar profesional» (incluyendo aquí al MTMP durante el compromiso inicial), «militar de carrera» (aquí se engloba al MTMP de carácter «permanente»), o «militar de Tropa y Marinería con compromiso de larga duración». A cada grupo le asigna diversos efectos jurídicos situacionales, eso sí, manteniendo la posibilidad, claramente establecida ahora en su artículo 109.1, del pase a servicios especiales para los MTMP de larga duración, y reservando la excedencia por prestación de servicios en el sector público, así como la de reserva, para los militares de «carrera» (incluyéndose aquí a la Tropa y Marinería permanente).

Supuestos y efectos del pase a servicios especiales por los militares de Tropa y Marinería con una relación de servicios de carácter temporal

Antes de proseguir debemos intentar construir una definición de la situación administrativa de servicios especiales como aquella vicisitud que puede atravesar la carrera del militar profesional al pasar a ocupar ciertos puestos o cargos públicos o privados fuera de Defensa, cuyas especiales características o connotaciones, ya sean políticas, económicas, de interés para la defensa o de provecho para la comunidad en general —nacional o internacional— son consideradas por el legislador como de interés público y, por ende,

merecedoras de ciertos efectos jurídicos de protección para el interesado: principalmente la consideración «como de» cumplimiento de servicios efectivos en su cuerpo y escala de origen y la circunstancia de quedar desligado durante ese tiempo del régimen de derechos y deberes propios del personal militar.

Sus orígenes más cercanos debemos buscarlos en las siguientes normas jurídicas: la Ley de 17 de julio de 1958 que crea la situación de «servicios civiles» y «expectativa de servicios civiles»; el Real Decreto-Ley 10/1977 de 8 de febrero que crea la llamada «situación especial» para separar del servicio activo a aquellos militares que, con rango de general, venían ocupando puestos políticos al inicio de la transición; el Real Decreto 734/1979, de 9 de marzo, que creó la situación de «supernumerario» en sus dos versiones de «interés civil» e «interés militar»; y por último, la situación de «servicios especiales», creada a semejanza de la Ley 30/1984, de la Función Pública, por la Ley 17/1989.

Desde abril de 2006, las vicisitudes que habilitaban el pase de dicho personal a servicios especiales se recogieron, primero, en el artículo 140.1 de la Ley 17/1999 del RPMP (por remisión a dicha norma del artículo 9.4 de la Ley 8/2006 de TMP), y a continuación, desde el 1 de enero de 2008, en una versión con una casuística más amplia que la anterior, por el artículo 109.1 de la nueva Ley 39/2007 de la Carrera Militar, siendo esquemáticamente las siguientes:

- a) Sean designados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, miembros de las instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales, o sean nombrados altos cargos de las citadas administraciones públicas o instituciones.
- b) Sean autorizados por el ministro de Defensa para realizar una misión por periodo determinado superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.
- c) Sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva administración pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos.
- d) Sean designados como candidatos a elecciones para órganos representativos públicos en ejercicio del derecho de sufragio pasivo o resulten elegidos en las mismas.
- e) Sean elegidos por las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas para formar parte de los órganos constitucionales o de los órganos estatutarios u otros cuya elección corresponde a las cámaras y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.



Banderas tradicionales (Foto: C. González Martín).

- f) Presten servicios en el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas.
- g) Presten servicios en el Tribunal Supremo o en otros órganos jurisdiccionales.
- h) Presten servicios en los gabinetes de ministros y secretarios de Estado en puestos orgánicos no relacionados.
- i) Sean autorizados por el ministro de Defensa a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la defensa en entidades, empresas u organismos ajenos al Ministerio de Defensa.
- j) Adquieran la condición de personal estatutario permanente del Centro Nacional de Inteligencia.
- k) Adquieran la condición de personal estatutario de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en el caso de que no ocupen puestos orgánicos relacionados con seguridad y defensa en esta organización.

Entre todas ellas, parece claro que los supuestos contemplados en las letras a), b), i) , j) y k) son, por su propia naturaleza —puestos en la Unión Europea, OTAN u otros organismos internacionales, CNI, programas de interés para la

Defensa, etc.—, los que podrían acaparar la mayor parte de expedientes de pase a «servicios especiales» a tramitar por la Subsecretaría del Ministerio de Defensa ante las peticiones procedentes de los MTMP durante la fase de «larga duración», siempre que, obviamente, dichos puestos relativos a seguridad y defensa no se encontrasen catalogados ya en las plantillas orgánicas de personal militar como puestos de «servicio activo».

Pero mención especial merece el apartado a), el cual viene ocupando uno de los primeros puestos en la estadística de pase a servicios especiales en el Ministerio de Defensa, y es que el ser «nombrados miembros de las instituciones de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales» tan sólo requiere de la existencia de un «nombramiento» obtenido tras el correspondiente proceso selectivo, expedido por cualquiera de las tradicionales organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa colectivas, incluidas las misiones de paz que éstas lanzan (ONU, OTAN, OSCE, UE, etc.), así como de cualquiera de las llamadas «agencias» que, bajo descentralización funcional, gestionan áreas temáticas correspondientes a aquellas organizaciones.

Es de destacar que se trata muchas veces de ocupaciones o puestos con gran oferta de trabajo, no demasiada demanda y bien retribuidos, quizá por la singular ubicación y condiciones rigurosas de sus escenarios, y que están o pueden estar relacionados con la formación técnico militar del soldado o marino y, lo que es más, muy posiblemente con su área de especialización, circunstancia ésta muy cotizada en el actual mercado laboral.

Los efectos jurídicos generales de la situación de servicios especiales son:

- El tiempo permanecido en la situación de servicios especiales es computable a efectos de tiempo de servicios, trienios y derechos pasivos.
- El militar profesional en situación de servicios especiales puede ascender si tiene cumplidas las condiciones de ascenso establecidas en la ley, es decir, cubiertos ciertos tiempos y habiendo ocupado determinados destinos en su caso (5). Durante el tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales, el militar profesional deja de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas y a las leyes penales y disciplinarias militares. Respecto a los efectos retributivos ligados a la situación de servicios

(5) Excepción hecha para el personal militar profesional en servicios especiales del CNI que hayan adquirido la condición de «personal estatutario» de dicho organismo autónomo, el cual se entiende que cumple los tiempos de mando o función. (Disposición Final Primera del Real Decreto 327/2004, de 27 de febrero, por el que se modifica el Estatuto del Personal del Centro Nacional de Inteligencia que modifica el Reglamento de Evaluación y Ascensos del Personal Militar Profesional, aprobado por el Real Decreto 1064/2001, de 28 de septiembre).

especiales, el artículo 6 del Real Decreto 1314/2005 de 4 de noviembre de Retribuciones del Personal Militar fija el siguiente régimen:

- En la situación de servicios especiales se percibirán las retribuciones del puesto o cargo efectivo que se desempeñe y no las que correspondan por la condición militar.
Excepcionalmente, cuando las retribuciones por trienios y pensiones de recompensas y mutilación reconocidas, así como la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente, en su caso, a los trienios y pensiones citadas en el artículo 2.4 no pudieran ser percibidas con cargo a los correspondientes presupuestos del organismo en que se preste servicio, deberán ser reclamadas y abonadas en tal concepto por la correspondiente pagaduría del Ejército al que se pertenezca o por la Pagaduría del Organismo Central para el Personal perteneciente a los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, previa acreditación de dicha circunstancia, al objeto de evitar una posible duplicidad en la reclamación.

Como regla general, el tiempo transcurrido en esta situación no es objeto de valoración en las evaluaciones y clasificaciones para la promoción a empleos, cursos o destinos especiales, con la única excepción del apartado g) del artículo 141.1 de la Ley 17/1999 (hoy 109.1 letra i) de la LCM): «Cuando sean autorizados por el Ministro de Defensa a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la defensa en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio de Defensa». En efecto, por mandato del Real Decreto 1064/2001 de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Evaluaciones, Clasificaciones y Ascensos del Personal Militar, la OM 84/2002, de 18 de mayo, modificada por la OM 53/2003 de 3 de mayo, sólo se permite la valoración de los puestos en «servicios especiales autorizados por el Ministerio de Defensa para participar en programas específicos de interés para la Defensa» (Disposición adicional única). En sentido contrario, el resto de las vicisitudes propias de la situación de servicios especiales no recibe valoración alguna, salvo en casos muy puntuales como en del Ejército del Aire cuando se prestan servicios en las agencias de la OTAN, Eurofighter 2000 and Tornado Management Agency (NETMA) y en la Organización Conjunta de Cooperación de Armamentos (OCCAR) (6).

La anterior restricción pudiera hacer recomendable, si la evolución de las circunstancias así lo demandase, modificar el vigente real decreto de Evaluaciones y Clasificaciones, así como su reglamentación derivada (órdenes

(6) Instrucción 57/2003, de 8 de mayo, del subsecretario de Defensa, BOD núm. 90, de 12 de mayo.

ministeriales e instrucciones de desarrollo), para incluir como puntuables o baremables determinados puestos a desempeñar en organizaciones y misiones internacionales (letras a), b) y k) del 109.1 de la LCM), junto a los supuestos ya resueltos del personal estatutario permanente del CNI y los relativos a programas específicos de interés para la defensa en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio de Defensa.

Y las razones parecen claras: la contabilización de ese tiempo, no sólo como de servicio efectivo, sino como mérito evaluable por Defensa, fomentaría el reingreso al servicio activo del soldado y marinero de «larga duración», el cual, teniendo en cuenta la valiosa experiencia acumulada en procesos técnicos —logísticos, informáticos, comunicaciones, administración, etc.— adquiridos en misiones de seguridad y defensa, podría razonablemente ser seleccionado para acceder a la condición de «soldado o marinero permanente». No sólo eso, Defensa además se habría ahorrado una fuerte inversión en su proceso de perfeccionamiento y especialización.

En resumen, si inteligente fue la intención del legislador de la Ley 8/2006 al permitir el pase a la situación de servicios especiales a la tropa y marinería temporal —pues ello contribuía a incentivar el «reenganche» de los que terminaban su compromiso inicial—, no menos inteligente pudiera ser que en una futura reforma se crease el marco adecuado para fomentar su posible reingreso al servicio activo desde los «puestos civiles» ocupados, muchos de ellos de gran utilidad para la Defensa. Quizá esto guarde cierta relación con lo que vaticinó Janowitz en el futuro contexto de cambio de las Fuerzas Armadas hacia una fuerza policial, al señalar que «el soldado profesional del futuro desarrollaría más y más conocimientos y orientaciones que son propias de la Administración civil» (7).

Conclusiones

La definitiva liquidación del servicio militar obligatorio en España en 2001 y la introducción de la figura del soldado o marinero profesional han hecho que las puertas de las llamadas situaciones administrativas se fueran abriendo paulatinamente a esta nueva categoría de personal, siendo la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería Profesional, la más ambiciosa en la concesión de derechos y beneficios durante la carrera del soldado y marinero.

Se otorga a este personal —en sus fases de «compromiso de larga duración» y «permanente»— una de las notas características que distinguen

(7) JANOWITZ, MORRIS: *The Professional Soldier, 1971*, p. 527. Ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 1990.

inequívocamente a todo funcionario de carrera: la posibilidad de poder atravesar un gran número de situaciones administrativas distintas a la de servicio activo, prácticamente todas menos la de reserva para los de larga duración.

La Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería Profesional permite que el MTMP que haya suscrito un «compromiso de larga duración» pueda pasar, entre otras, a la situación de «servicios especiales».

Entre todas las vicisitudes que permiten el pase a esa situación es de esperar que, debido a la coyuntura estratégica internacional, los supuestos que más frecuentemente se den sean los relacionados con puestos civiles en organizaciones internacionales y misiones de apoyo a la paz.

Sin embargo, la reglamentación actual que rige las Evaluaciones y Clasificaciones del Personal Militar sólo permite valorar, y con bajo coeficiente, un caso muy concreto: los puestos en «servicios especiales autorizados por el Ministerio de Defensa para participar en programas específicos de interés para la Defensa».

En un futuro no lejano pudiera ser aconsejable crear el marco legal para poder incluir como puntuables o baremables determinados puestos logísticos, administrativos y técnicos que, aun no estando incluidos en el listado de vacantes orgánicas propias del servicio activo, sí estuviesen claramente relacionados con la seguridad y la defensa promovida por las organizaciones y misiones internacionales, en pie de igualdad cuando estos puestos son ocupados estando en «servicio activo».

La contabilización de ese tiempo, como mérito evaluable por Defensa, impulsaría el reingreso del soldado o marinero de «larga duración» al servicio activo, el cual podría verse seleccionado para acceder a la condición de «soldado o marinero permanente».

BIBLIOGRAFÍA

- ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: *El Soldado Profesional: Estudio de su Estatuto Jurídico*, Ed. Aranzadi, 2002.
- FAJARDO TERRIBAS, Roberto: *Aspectos económicos de la reforma militar de Gutiérrez Mellado: hacia la funcionarización económica*. Ed. Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, octubre de 2000.
- JANOWITZ, MOITIS: *The Professional Soldier, 1971*. Ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 1990.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. Proyecto de Ley de la Carrera Militar, núm. 114.1 de 1 de diciembre de 2006.