

La reforma de la carrera militar en España

Documento de Trabajo 7/2007



El presente Documento de Trabajo es producto de varias sesiones de trabajo repartidas a lo largo del año 2006 a cargo del **Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad** del Observatorio de Política Exterior Española (Opex) de la Fundación Alternativas. Dicho trabajo ha sido corregido, sintetizado y supervisado por la Dirección de Opex.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-96653-42-9

Depósito Legal: M-10359-2007



Índice

Presentación	5
1. Reflexiones sobre el empleo del recurso de personal	6
1.1 Introducción	6
1.2 La situación actual	9
1.3 La distribución de tareas y competencias	15
1.4 La enseñanza militar. El proceso progresivo y la formación continuada	18
1.5 La trayectoria profesional	21
1.6 El recurso a la temporalidad	26
1.7 La profundización de la reforma	29
2. Comentarios al Proyecto de Ley de la Carrera Militar	31
2.1 Análisis general	31
2.2 Pirámide de empleos y pase a la reserva	33
2.3 Los militares de complemento	36
2.4 Regulación de los reservistas	38
2.5 La enseñanza militar de formación	40
2.6 Ascensos y destinos	44
2.7 Comentarios de detalle	46
3. Conclusiones	48

Presentación

El presente documento es fruto de un trabajo de equipo al que han contribuido distintos profesionales de las Fuerzas Armadas a través de conversaciones, reuniones, comentarios y aportaciones diversas. Consta de dos partes bien definidas que han nacido de su propio proceso de redacción. La primera parte es un análisis del proceso de reforma del régimen del personal militar desde la aprobación de la Ley 17/1989 y de las cuestiones más destacables relacionadas con esta materia, así como de los problemas y preocupaciones que algunas regulaciones han suscitado y de las soluciones que tanto la teoría como la experiencia de otros países de nuestro entorno ofrecen. Esta primera parte va dirigida a personas que conocen la materia y, por tanto, en muchos casos se dan por conocidos los elementos básicos de la discusión. En cualquier caso, no es ni pretende ser un compendio de las líneas maestras sobre el empleo del recurso de personal, sino una aportación de ideas para la reflexión, contrastadas con la realidad vivida por los profesionales que han contribuido aportando sus experiencias, criterios y valoraciones, en algunos casos miembros de ejércitos extranjeros.

La segunda parte contiene un análisis crítico del Proyecto de Ley de la Carrera Militar, hecho evidentemente bajo la luz de las ideas contenidas en la primera parte del informe. El Proyecto de Ley fue presentado cuando la primera parte ya estaba redactada, y la aplicación de las ideas contenidas en ésta a un caso práctico, que va a determinar –cuando se convierta en ley– el futuro de la carrera militar en España, es, sin duda, la aportación más útil que podemos hacer para contribuir a que la Ley salga del proceso de tramitación parlamentaria en las mejores condiciones posibles para facilitar la obtención de recursos humanos de calidad, y suficientemente motivados, que puedan contribuir a la mayor eficacia de las Fuerzas Armadas y, con ello, al mejor servicio a los ciudadanos españoles.

1. Reflexiones sobre el empleo del recurso de personal

1.1 Introducción

La experiencia vivida desde los años noventa, muy confusa al principio, nos ha permitido percibir tanto la naturaleza de los ejércitos de hoy, más reducidos en número, polivalentes, modulares, con mayor movilidad y capacidad de proyección, como el carácter de sus misiones: prevención y gestión de crisis, ayuda humanitaria, misiones de paz, operaciones fugaces de fuerza, así como los escenarios de empleo, alejados de las fronteras nacionales. Todo ello en estrecha colaboración con terceros países, es decir, con carácter multinacional e incluso formando parte de unidades conjuntas o combinadas estructuradas desde tiempo de paz. Las Fuerzas Armadas no sólo están al servicio del propio interés nacional, sino que proyectan su actuación hacia los objetivos de una política común supranacional.

Este cambio de misiones, objetivos, escenarios, articulación y formas de acción conduce, sin duda, a la necesidad de afrontar los nuevos requerimientos mediante la definición de un nuevo concepto de empleo, una nueva orgánica, una estructura de apoyos ágil y resolutive y unos procesos de decisión acordes a los tiempos de respuesta útiles.

Las Fuerzas Armadas han abordado en los últimos años una revisión tanto de sus objetivos estratégicos como de sus misiones, capacidades, estructura y equipos. Los efectos de la globalización, las nuevas tecnologías y la integración europea conducen a un cambio profundo en los útiles para afrontar una Política de Defensa y Seguridad coherente con los nuevos tiempos y con los previsibles escenarios futuros.



Los pasos hasta ahora dados en este sentido han sido oportunos y eficaces. La Ley Orgánica de la Defensa señala los objetivos a alcanzar, de los que se deducen los nuevos conceptos estratégicos, plantea las bases para la aplicación de la Política de Defensa y estructura los más altos órganos de decisión. Por su parte, la propia orgánica de los ejércitos y de sus centros de mando –aprovechando, sin duda, la gran experiencia adquirida en las dos últimas décadas en el seno de las organizaciones defensivas multinacionales, las estructuras de defensa europeas y la participación en misiones de paz– da respuesta a los requerimientos exigidos por la nueva situación, y muy particularmente en cuanto al carácter conjunto e interejércitos que plantea.

En cualquier caso, las Fuerzas Armadas deben dar respuesta a la exigencia de adaptación a las necesidades actuales, atendiendo a la puesta al día de sus doctrinas y procedimientos de empleo, a la operatividad de sus materiales y, desde luego, a la provisión del personal formado para afrontar los nuevos cometidos.

Es precisamente la gran importancia de la calidad del personal en los ejércitos modernos lo que nos lleva a la necesidad de reflexionar sobre los métodos más adecuados para conseguir y gestionar este recurso a través de los mecanismos más eficaces y modernos, partiendo de las estructuras ya establecidas y contrastadas en los últimos veinte años, y a analizar cuáles deben ser los fines u objetivos de las nuevas políticas de personal.

En definitiva, se trata de actualizar los métodos de obtención, formación y gestión del personal reclutado en un escenario de reducción, polivalencia, externalización y capacidad de generación de fuerza. La reducción de efectivos viene impuesta por múltiples factores, pero se basa fundamentalmente en el carácter profesional de la fuerza, bajo el criterio de que un grupo pequeño mejor preparado rinde más que un conjunto mayor inculto. De la reducción cuantitativa se deduce inmediatamente la necesidad de la polivalencia y la creación de módulos de empleo. Los efectivos son limitados, pero pueden llevar a cabo más actividades. Como el elemento militar es escaso y caro, debe dedicarse a lo más concreto de su tarea, la acción armada, mientras que el resto de actividades se llevará a cabo mediante otros recursos. Finalmente, las misiones son cada vez más difíciles de prever y el volumen de la fuerza requerida será muy variable, por lo que es preciso encontrar un método ágil de reclutamiento de personal ya instruido por un tiempo limitado.

El modelo genérico que se plantea debe integrar al menos tres conceptos básicos: el número de efectivos, su reparto entre permanentes y eventuales o de refuerzo, así como los porcentajes entre los distintos niveles de responsabilidad; el tipo de procedencia y formación de cada uno de esos niveles y, en consecuencia, sus capa-

tidades; y, finalmente, los criterios de retribución de acuerdo con las competencias adquiridas.

De este planteamiento se deduce, en primer lugar, que deberán existir unas plantillas de personal fijas y determinadas para el contingente permanente, y otras de aumento o refuerzo que procederían de personal considerado de complemento, como contratado para atender a necesidades puntuales, o bien de personal reservista, entendido como aquél que ya instruido y reciclado se suma al conjunto para una operación concreta. En segundo lugar, que en los distintos niveles de responsabilidad, desde el meramente ejecutor de tareas, el soldado o marinero, al conductor de planes y operaciones, el general, hay una enorme diferencia en cuanto a las necesidades de formación. La enseñanza en el ámbito militar debe ser progresiva a partir de la enseñanza de formación en ciclos cortos que permitan la aplicación de la instrucción adquirida en la experiencia inmediata, que faciliten la promoción de forma fácil y armónica y que se acomoden al sistema general para permitir la adecuación a otros cometidos de la vida profesional. Por último, el también importante capítulo de las retribuciones se ajustará más a los puestos y responsabilidades desempeñados que a la mera ostentación de un empleo.

Los objetivos básicos del diseño de la carrera militar deben ser la competencia profesional y la motivación. Es preciso aprovechar al máximo en todos los escalones la experiencia, lo que implica, por un lado, dedicación prioritaria hacia los puestos donde ésta se adquiere y, sobre todo, su explotación como medio de aumentar la eficacia. La complejidad de la formación militar en muchos niveles diferentes va a exigir unos centros donde se contemple el conjunto de la profesión o carrera militar, naciendo de ellos los programas adecuados a cada nivel. El reciclado, entendido como la puesta al día del personal que va a cambiar de actividad, será norma general, y la dirección centralizada de la gestión deberá ser también criterio habitual y necesario. El personal será orientado hacia su actividad futura en toda circunstancia señalándole las posibles metas a conseguir e incluso las vías recomendables que conducen a ellas, respetando en todo caso –siempre que sea posible– la decisión personal. Todo ello en un sistema flexible de plantillas abiertas con flujos de entrada y salida, y diferentes modelos profesionales, permanentes o temporales.

Por otro lado, en los conflictos actuales no se concibe el empleo de un solo tipo de unidad, sino que es casi siempre precisa la intervención de fuerzas habituadas al combate en distintos espacios, es decir, el combate será conjunto en la mayor parte de los casos, por lo que será necesario que, al menos en parte, los responsables de estas actividades conjuntas, los cuadros de mando, reciban una formación común y homogénea desde los primeros periodos lectivos.

1.2 La situación actual

La regulación del régimen jurídico de la profesión militar más importante de los últimos años fue, sin duda, la conocida Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, que vino a poner orden y, sobre todo, a establecer con unidad de criterio una reglamentación unificada, moderna, actualizada y, en algunos casos, muy detallada, de los principios básicos que han regido la política del personal militar hasta nuestros días. Bien es cierto que aquella Ley fue sustituida diez años después por la llamada Ley 17/1999, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, aunque esta modificación se produjo sin duda por la necesidad de adecuarse a la situación sobrevinida por nuevas disposiciones y de corregir errores anteriores. Los cambios fueron sólo parciales, conservando no sólo el fondo y los criterios de la anterior, sino incluso alguno de los Reales Decretos que la desarrollaban. Por ello, para tratar de comprender los criterios de gestión de personal que han prevalecido en la más reciente época de nuestras Fuerzas Armadas, conviene analizar aquella primera Ley, hoy derogada, que produjo la gran reforma de la política del personal militar en España.

Evidentemente aquella Ley y su reformadora, hoy en vigor, aportaron muchas regulaciones que a lo largo de la vasta experiencia adquirida han demostrado que fueron grandes aciertos y, por el contrario, otras ya polémicas desde un principio que no han producido más que querellas y recursos de los afectados, así como problemas de gestión en algunos casos irresolubles, y salvados en otros con soluciones tal vez ingeniosas pero poco coherentes.

El éxito más destacable de la Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, fue, como ya hemos apuntado, su misma publicación. La refundición en un solo texto legal de la cantidad y disparidad de lo legislado hasta esa fecha marcó un verdadero hito en la normativa, haciendo frente a problemas de toda índole para poder establecer una reglamentación coordinada para los tres Ejércitos, además de introducir innovaciones importantes, como la creación de los llamados cuerpos comunes de la defensa.

Además de este gran acierto de fondo, también pueden destacarse otros importantes que han marcado un antes y un después de la Ley. Sin duda hay que destacar la creación de los Cuerpos Generales de los Ejércitos de Tierra y Aire, y la gran transformación de la estructura de cuerpos y escalas que, si bien con ciertas dificultades y algunos errores de concepción y ejecución, consiguió una reducción muy importante del número de escalafones que hacían ingobernable, por lo farragoso de su estructura, la política de personal.

Otra importante innovación fue la introducción de los nuevos sistemas de evaluación para los ascensos y cursos, sustituyendo en algunos empleos el puro ascenso por antigüedad por un nuevo procedimiento de ascenso por selección, que motiva de una forma clara el mérito y el esfuerzo personal. Estos métodos de evaluación fueron en parte modificados por la Ley 17/1999, creando una nueva figura de “sistema de retención” que venía a introducir la llamada selección negativa, pero que no ha dado ningún resultado práctico, e instaurando también el sistema de “ascenso por antigüedad con reordenación”, no exento de litigios y reclamaciones. Dentro de este capítulo hay que destacar el llamado salto de promoción, que ha tenido un generalizado rechazo a su empleo.

La integración de la enseñanza de formación militar dentro del sistema general y el consecuente reconocimiento de los correspondientes niveles de titulación pueden también considerarse otros de los importantes aciertos de la Ley, aunque son mejorables tanto el tratamiento que se dio a las llamadas escalas medias y básicas, hoy escalas de oficiales y de suboficiales, como la adaptación de los estudios de perfeccionamiento y de los altos estudios militares.

Aunque hemos destacado solamente los cambios producidos por la Ley que comentamos que podemos llamar “mayores” por su trascendencia en el transcurso de la carrera militar, hay otros también importantes que conviene al menos citar: el paso adelante que constituyó la introducción de las llamadas especialidades complementarias, todavía en pleno desarrollo, que sin duda habrá que potenciar como medio de facilitar el manejo de personal, multiplicar sus capacidades y agilizar escalafones; la regulación de la provisión de vacantes, fundada en los deseos y apetencias personales más que en las propias necesidades de la organización, que aún hoy día sigue siendo fuente de demasiadas reclamaciones que indican su escasa eficacia; la determinación de unos tiempos mínimos de permanencia en el empleo, y las consideraciones de los tiempos de mando y de “función”, término a todas luces mal interpretado pero finalmente aceptado y reinterpretado en la Ley actualmente en vigor; la aparición de los primeros oficiales de la entonces llamada Escala Media, que vino a resolver el eterno problema de la escasez de mandos intermedios; las llamadas situaciones administrativas de los militares de carrera, que sin duda habrá que revisar a la vista de las experiencias actuales; y finalmente la nueva regulación de los militares de complemento y reservistas, campo en el que aún no se ha llegado a una solución eficaz.

Al mismo tiempo que se producían los aciertos comentados, esta Ley 17/1989 trajo a su vez más o menos estrepitosos fracasos, algunos sin posible solución, como fue la llamada “integración de escalas”, que produjo situaciones complicadas al mezclar

procedencias, titulaciones, capacidades y responsabilidades extremadamente diferentes, sólo con el fin de reducir al máximo el número de escalas. Además, se aplicaron mal las órdenes de desarrollo del proceso, produciéndose casos singulares de ascensos de tres empleos en plazos menores de un año. Más largo comentario merecería el caso de la integración de los oficiales de la Escala Especial del Ejército de Tierra, que a punto estuvieron de conseguir su integración en la Escala Superior, dando al traste con todo el complejo sistema de titulaciones. En fin, aquél fue un duro proceso que el tiempo ya ha hecho olvidar y que evidentemente no tiene marcha atrás, pero que puede ayudarnos a replantear el difícil concepto de cuerpos, escalas y especialidades. Tal vez convendría considerar si el resultado de aquella reforma es óptimo o si pueden contemplarse y replantearse distintas procedencias y cambios en los cuerpos y en las escalas, e incluso valorar cuáles fueron las razones de peso para conservar todos los empleos militares, muy especialmente en los cuerpos comunes, circunstancia que produce situaciones tan disparatadas como la necesidad de determinar los diferentes cometidos entre un capitán y un comandante del Cuerpo de Músicas Militares.

Por el contrario, otras medidas poco acertadas sí que tienen alternativa actual, y tal vez el primero a destacar sea el sistema de evaluaciones para el ascenso y el propio sistema de ascensos. En la actualidad se mezclan prácticamente todos los sistemas conocidos de evaluación, los objetivos y los subjetivos, los de baremo y los de méritos, los de clasificación negativa y avance en la escala, los de antigüedad pura y los de elección positiva, proporcionando unos resultados un tanto discutibles, ya que hemos visto cambiar con periodicidad cada vez menor los criterios de aplicación (la valoración de destinos incluso dos veces en un año), el peso de los conceptos en la evaluación general, e incluso la desaparición de alguno de esos conceptos evaluables, que tienen, además, ponderación diferente en cada Ejército. Es un hecho cierto que este sistema no da completa satisfacción al personal evaluado y, lo que es más grave, no da respuesta a las necesidades de los Ejércitos, es decir, no les proporciona el personal que específicamente precisan para realizar determinados trabajos, sino que se limita a promocionar a individuos bien conceptuado por sus mandos y con una importante formación generalista. La evaluación actual suma a sus deméritos el que se ha convertido en el objetivo prioritario del personal, que se interesa, como es lógico, sólo por lo que puede mejorar su baremo, deformando el proceso lógico de la carrera militar. La solución a este crucial problema, nada fácil de resolver, vendrá por la simplificación de procedimientos, la orientación de carrera y la superación de mínimos.

Sea como fuere, y aunque la base de la presente política de personal se encuentra contemplada en la antigua Ley de 1989, es bien cierto que ya no está en vigor y procede, por lo tanto, enfocar nuestros comentarios hacia la reglamentación actual, que no es otra que la Ley del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas.

Como indica su larga Exposición de Motivos, puede decirse que es una ley de oportunidad –en el sentido de que vino a cubrir varios campos de regulación urgente para acomodarse a los nuevos textos legales, dictámenes del Congreso y meros sentimientos sociales– que trató de corregir errores y problemas de la Ley anterior, lo que produjo el desacostumbrado número de disposiciones transitorias, finales y adicionales que contiene. La nueva Ley sienta los principios para el desarrollo de nuevas medidas en el campo del personal de tropa y marinería, entre las cuales la más importante sin duda es la supresión del servicio militar obligatorio, y promueve fórmulas para regular la situación de los militares de complemento y de la reserva, aunque sin expresar criterios claros y con escasa visión de futuro, ya que tiende más a entorpecer su acceso –respondiendo a criterios de reducción de cuadros– que a fomentar su desarrollo, que debe ser impulsado en las nuevas medidas de obtención de recursos humanos.

Entrando más en detalle, comentaremos aquellos puntos que en nuestra opinión deben conservarse, siguiendo la línea de aciertos de la Ley anterior, y aquellos otros cuya modificación sería conveniente para una mejora y puesta al día de las normas que regulan la carrera militar.

Según se nos indica en la Exposición de Motivos, que consta nada menos que de once capítulos o apartados, la Ley pretende compaginar el número de efectivos con su calidad y preparación dentro de un marco de fuerte reducción, así como facilitar la gestión de personal, introduciendo factores que propicien la necesaria flexibilidad. Éstos son efectivamente objetivos muy loables, si bien el tratamiento que da a la reducción de personal es drástico, fijando cifras concretas en el propio texto que hacen de él algo sumamente transitorio y volátil. En cuanto a la flexibilidad, las posibilidades que se presentan en la Ley para cambiar entre cuerpos y escalas son verdaderamente muy escasas y responden más bien a un problema de encaje del personal excedente. Al mismo tiempo nacen nuevas especialidades fundamentales, lo que resta posibilidades a la gestión de personal.

En cuanto a la buena intención de arbitrar procedimientos para potenciar el mérito y la capacidad, lo único que aporta es la reordenación de promociones, que no ha tenido mucho éxito, y la selección negativa, cuyo objetivo en todo caso es castigar el demérito y la incapacidad. Cosa parecida ocurre con el polémico pase a la situación de reserva, una especie de prejubilación, que prorroga en un año la vida activa para el 82% de los militares de carrera, pasando en término medio de los 56 a los 57 años de edad, con posibilidades mínimas de poder seguir desempeñando servicios en esta situación. Este campo de la reserva es uno de los aspectos que merecen y necesitan una nueva organización para explotarse como método de regula-

ción de escalas, de aprovechamiento de los recursos humanos y para posibilitar el refuerzo de las unidades militares cuando se considere necesario. El reservista, como su nombre indica, debe quedar ligado a la unidad donde prestó sus servicios y en disposición de ser llamado a filas en cualquier momento: véanse los ejemplos del ejército francés, alemán y norteamericano, y no digamos israelí –con sus propias singularidades–, que afrontan el problema de forma similar.

Esta Ley que comentamos intenta asimismo abrir nuevas vías para la presentación de propuestas o sugerencias a la superioridad a través de los llamados consejos de personal, cauces verdaderamente estrechos y perfectamente pasivos, cuando no ausentes de toda actividad. Es un nuevo elemento de reflexión para ser incluido en las reformas de la política de personal.

Como ya hemos apuntado en el comentario general de la Ley, la inclusión en este texto de la definición concreta y numérica de las plantillas de las Fuerzas Armadas (incluyendo plantillas legales, orgánicas, reglamentarias y de destinos, verdadero galimatías que crea una cierta confusión) hace que las lógicas modificaciones periódicas de las cifras hagan obsoleta la Ley. Es evidente que deben regularse y aprobarse las plantillas de los Ejércitos en una norma de rango adecuado, pero de forma que puedan modificarse con cierta facilidad sin afectar a otros conceptos más permanentes y básicos del régimen de personal. Hubo una época en la que estuvo muy en boga el cifrar el tamaño de las Fuerzas Armadas, y a ello debe atribuirse el error de incluir cifras variables a corto plazo en una Ley con ánimo de permanencia. Lo que sí quedó claro fue el ánimo de reducción, que llegó al 30% de los cuadros de mando (de 66.000 a 48.000), y del 65% en la tropa (de 310.000 a 100.000). Esta reducción, aunque importante, fue similar a la que se produjo en los países de nuestro entorno como consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética y de los llamados dividendos de la paz. En los países occidentales la reducción media se cifró en el 56%, pasando de doce millones de hombres en armas a algo más de cinco, y en algunos casos fue tan espectacular como en Bélgica, que redujo sus Fuerzas Armadas hasta quedar en un 20% de las existentes previamente.

Pero no debemos fijarnos sólo en la faceta cuantitativa, como hemos dicho ajustada a las circunstancias, sino también en la cualitativa, y ahí las cosas no fueron tan bien como era de esperar. Debe citarse el caso del Cuerpo de Sanidad Militar, donde la reducción de facultativos, que ha producido una carencia de solución difícil y cara, seguramente se debió más que a una reorganización poco eficaz a un sistema de retribuciones no adaptado a la realidad. No es el único caso, también los Cuerpos de Ingenieros han padecido y padecen el mismo problema. En cualquier caso, estos aspectos de la política de personal relacionados con las cifras de efec-

tivos y su distribución no afectan al carácter de la reforma de la carrera militar que se plantea, puesto que son previos a sus planteamientos.

Las pirámides de escalas, es decir, el número y sobre todo el porcentaje que ocupa cada uno de los empleos en el conjunto del escalafón, son la base del diseño de la carrera militar, incluyendo las proporciones entre oficiales, suboficiales y tropa. Estos datos son los puntos de partida para la concepción del conjunto de lo que podría llamarse la “arquitectura del sistema de personal”. Los índices conocidos de los países aliados y avanzados en la organización de sus Fuerzas Armadas sólo confirman los criterios lógicos de que la proporción cuadros-tropa es mayor cuanto más tecnificado es el ejército, siendo muy superior en la fuerza aérea (medias hasta de 2,5), que en la fuerza naval (medias de 1,3), que a su vez en las terrestres (con índices medios alrededor del 0,8), aunque la disparidad es grande entre unos países y otros.

El estudio y diseño de estas pirámides de escalas y empleos ha sido en muchos casos la clave de las disposiciones para mejorar la promoción y el desarrollo de expectativas de carrera. Siempre se ha especulado con los modelos teóricos, evidentemente muy “apuntados”, con grandes bases y pequeños vértices, y su comparación con los modelos reales, más que pirámides, trapecios con vértices muy similares a las bases. Esta gran discrepancia entre lo teórico y lo real no podía superarse nada más que con medidas poco acogedoras de exclusión, expulsión o recorte desde la base al vértice, o contentándose con “afilarse” sólo la parte superior, donde se contemplan los más altos empleos de la escala. Así aparecen muchos modelos de “sacapuntas”, tales como las en su día llamadas escalas B, las de mando operativo y logístico, la reserva activa, la reserva transitoria, voluntaria u obligatoria y la muy reciente, aunque poco eficaz, de retención en el empleo. No puede afirmarse que todas fueron inoperantes, pues varias de ellas cumplieron en buena parte sus objetivos, pero fundamentalmente el problema residía en la rigidez de la pirámide o, lo que es lo mismo, en la escala cerrada. Nadie podía entrar o salir nada más que por la base o por el vértice. Es preciso concebir una futura escala abierta con flujos de entrada y salida, entradas procedentes de otras escalas y de personal contratado y transitorio, así como salidas hacia otras administraciones del Estado o hacia el mundo laboral. La creación de escalas que permitan acomodarse al modelo ideal que se plantee, que la prudencia aconseja no diseñar muy alejadas de la realidad, es un paso previo a la regulación de la carrera militar, y debería plantearse y definirse con rango legal adecuado antes de empezar a diseñar, por ejemplo, los métodos o períodos de enseñanza, los tiempos de servicio o los mínimos de mando. Sin ese planeamiento previo son vanos todos los esfuerzos para querer concretar unas condiciones adecuadas para el devenir de la profesión militar.

Un último aspecto a considerar en la Ley 17/1999 es la modificación de los empleos militares que contiene. La regulación de los empleos de oficiales generales ha sido un acierto muy necesario para las cada vez más intensas y frecuentes relaciones con otros ejércitos aliados, mientras que los de tropa han creado más problemas que beneficios, pero superados los primeros darán resultados positivos muy especialmente en los destinos de la tropa permanente durante sus últimos años de actividad. Por el contrario, la creación del llamado “grado militar”, es decir, el ascenso con carácter eventual, es muestra de una mala gestión, aparte de los problemas personales que puede acarrear.

1.3 La distribución de tareas y competencias

Dentro del poco claro capítulo del encuadramiento de los militares profesionales, Título IV de la Ley, se desarrollan los aspectos teóricos que definen los cometidos, tareas, campos de actividad, responsabilidades, capacidades, facultades para el ejercicio profesional, criterios en los que se fundamentan los conceptos de cuerpo, escala y especialidad. Estas múltiples divisiones no contribuyen a simplificar la gestión del personal, al compartimentar sus posibilidades.

Sin embargo, la concepción, preparación y ejecución de las operaciones militares exigen llevar a cabo múltiples actividades cada día más tecnificadas que, sin duda, precisan una profunda especialización. La reunión de un grupo de ellas en determinados campos de actividad es lo que viene a configurar una “especialidad fundamental”, no entendida como una especialidad básica que posteriormente se desarrolla en otra específica, sino como “fundamento” del empleo de los ejércitos, ya que en principio no es posible cambiar de especialidad fundamental a lo largo del ejercicio profesional. La especialidad fundamental marca carácter de por vida.

Para conseguir la eficacia de estas especialidades se desarrollan distintos procesos de formación, tales como cursos, diplomas, permanencias, etc., es decir, actividades docentes, académicas o experimentales, que no amplían el campo de actividad, aunque mejoran sus procedimientos. Por ello, cuando se requiere efectivamente ejecutar cometidos en otros campos, se acude a una nueva formación que proporciona una “especialidad complementaria” en el marco de la formación de perfeccionamiento.

Es tradicional la discusión acerca de los objetivos de la especialización ligados a la capacidad de decisión y si ésta debe atribuirse al más cualificado especialista o, por el contrario, al que tiene el dominio de mayor número de campos de actividad. Acep-

temos las dos alternativas y apoyaremos la primera para los cuerpos facultativos y la segunda para los cuerpos generales, donde las funciones de mando y dirección precisan de manera creciente del conocimiento de un mayor número de variables, por lo que la preparación y capacitación de sus miembros debe ser de tipo generalista.

Con la Ley 17/1999 el número de especialidades fundamentales ha aumentado en el Ejército de Tierra precisamente en la Escala de Suboficiales, decisión sin duda acertada desde el punto de vista de la formación y empleo de los materiales, pero que representa un nuevo obstáculo para la gestión, al crear un apartado más en el régimen de destinos.

A su vez, las especialidades complementarias han tenido y están teniendo un peso cada vez mayor. Su reciente aparición, con diferentes criterios, según el Ejército de que se trate, está proporcionando herramientas muy útiles al conjunto de las estructuras y al manejo de personal.

Las actividades que realizan los cuadros de mando en los primeros empleos, alféreces y tenientes, están todas ligadas a su especialidad fundamental. Todos ellos están destinados en unidades de la Fuerza, ejercitando lo que han aprendido en los períodos de su enseñanza de formación. Esta consideración puede extenderse al 87% de los capitanes pertenecientes a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo General del Ejército de Tierra, que utilizaremos como muestra para los datos que a continuación proporcionamos.

Hasta aquí el sistema es simple, el personal formado y preparado para ejecutar unos cometidos dentro de un campo de actividad los lleva a cabo durante un período suficiente de tiempo (puede cifrarse en 8 ó 9 años), en el que no resulta imprescindible el reciclado o la puesta al día de sus conocimientos, que vienen de hecho renovados por los nuevos oficiales que acceden a la unidad. Además, desarrollan otros conocimientos que amplían su campo, capacitándoles para emplear otros medios o procedimientos, como son los cursos de paracaidismo, montaña, operaciones especiales, cursos específicos de materiales de última generación, etc.

Es en el momento de cambio de empleo entre capitán y comandante donde se trastorna el sistema. Del estudio de las plantillas de personal destaca que solamente el 46% de los comandantes está en destinos de su especialidad fundamental, el 17% de los tenientes coroneles y el 6% de los coroneles. Todos los demás están ocupando destinos para los que, si no han cursado una especialidad complementaria, no han recibido una formación concreta y específica. Una observación más detenida nos señala que, de los que no están destinados en su especialidad fundamental, el 18% está en

ocupaciones relacionadas con la logística, el 26% encuadrados en cuarteles generales, enseñanza, Ministerio y otros órganos de gestión, alrededor del 8% en puestos de asesoramiento al mando y dirección, y el resto en distintos destinos de apoyo a la Fuerza o en el extranjero.

Estos destinos se han estado ocupando por personal de cualquier especialidad fundamental, después solamente de un curso de ascenso orientado al empleo táctico y logístico de las unidades, pero muy poco relacionado con los más que probables destinos a ocupar, con solamente una excepción, los diplomados de Estado Mayor, cuyo curso también ha sufrido cambios sustanciales.

Ante la evidente necesidad de procurar a este grupo de oficiales (comandante, teniente coronel y coronel) los medios intelectuales para afrontar con éxito sus nuevos destinos, el Ejército de Tierra dio los primeros pasos en este sentido, estableciendo una serie de grupos de actividad homogénea a los que forma por medio de cursos de perfeccionamiento y que representan, en definitiva, las especialidades complementarias que están marcando un nuevo hito en la política de personal.

Hay un porcentaje muy desigual entre los empleos de comandante, teniente coronel y coronel, cuya actividad está ligada al mando de unidades e incluso al mando de complejos núcleos operativos interejércitos donde se combinan problemas de abastecimiento, transporte, sanidad, idiomas, colaboración con terceros países y aspectos civiles. Todo este conjunto de actividades deben enseñarse y aprenderse en cursos de perfeccionamiento y de altos estudios militares. Podría llamarse la especialidad complementaria “interarmas”, en la que evidentemente podrían participar miembros de cualquier especialidad fundamental.

El campo de la logística no necesita más justificación que su propia cita para dar fundamento a una especialidad complementaria, que absorbería a tanto personal como la descrita anteriormente. Tampoco hace falta insistir mucho en el campo del asesoramiento, la gestión administrativa y patrimonial y, por supuesto, en el campo de la inteligencia. Todos ellos deben ser objeto de estudios teóricos y preparación detallada, tal vez en algunos casos desde antes del momento de la carrera militar que estamos contemplando. Incluso se podría considerar que los mandos ejecutivos y auxiliares ya deberían tener esta especialidad desde el inicio de su profesión, con lo que estaríamos contemplando nuevas especialidades fundamentales. En todas estas tareas, a lo largo de los años de ejercicio de la profesión, es necesaria la puesta al día y el conocimiento de otros niveles de decisión que pueden integrarse en los altos estudios militares para cualquiera de estas especialidades, buscando la continuidad en la formación, una de las premisas básicas de la eficacia.

La creación de las especialidades complementarias va a facilitar en gran medida la gestión dirigida del recurso de personal, con dirección centralizada, tan ausente hoy día en los órganos de personal. La superación de estos cursos deberá ser condición obligatoria para el ascenso a teniente coronel, dejando cierta libertad tanto en cuanto al tipo de curso como en la fecha de realizarlo, sin limitar a una las posibles convocatorias. Una vez que obtenga su especialidad complementaria, el militar será orientado y destinado a un puesto donde las enseñanzas recibidas sean de aplicación, y observado y evaluado en sus resultados con objeto de potenciar su formación y estudiar su posible ascenso con mayores responsabilidades en ese campo concreto. Esto permitirá que, cuando se produzca una vacante para un empleo de oficial general, la selección tenga las máximas garantías de adecuación al puesto a cubrir, y el ascenso no se conceda sistemáticamente al primero de la lista de clasificación, como es el caso actual. La buena política de personal a la que aspiramos debe tener previsto ya desde tiempo atrás quién va a ocupar en el futuro cada puesto de dirección y alta responsabilidad, y dirigir su formación para que pueda cumplirlo con eficacia.

En resumen, la potenciación de las especialidades complementarias nos va a dar una imagen más precisa del recorrido de la carrera militar. Tras 10 ó 12 años de experiencia profesional, el capitán accede a los cursos de perfeccionamiento de las especialidades complementarias, interarmas, logística, gestión, inteligencia, Estado Mayor, ejercitándose en esos puestos en el empleo de comandante y teniente coronel, lo que representa 8 a 9 años, y alcanza así la posibilidad de acceder al final de este último empleo a los altos estudios militares mediante los cursos superiores de logística, gestión y superior de guerra. Este modelo, integrado con la formación en los centros de enseñanza universitaria en las plazas y carreras que se determinen, no es otro que el que se está poniendo en marcha ya desde hace unos años en el ejército francés.

1.4 La enseñanza militar. El proceso progresivo y la formación continuada

El Título V de la Ley 17/1999 está dedicado a sentar los principios en los que se basa la enseñanza militar, tema controvertido donde los haya, pues es fácil suscitar la aparición de nuevas ideas entre los profesionales, convencidos de las posibilidades de mejorar el proceso de formación que han vivido tanto en el caso de los cuadros como en el de los soldados.

La complejidad del sistema de enseñanza tiene su origen en el conjunto tan dispar que supone la formación, preparación o perfeccionamiento de tan diferentes cuerpos, compuestos por escalas con responsabilidades progresivamente mayores y con

una necesidad de capacitación en especialidades también numerosas. Todas y cada una de ellas conducen a programas muy poco homogéneos. El primer objetivo será, por tanto, encontrar los temas comunes a todos ellos, coordinarlos e impartirlos, simplificando la ardua labor de planeamiento y exigiendo su práctica docente.

Otro de los aspectos característicos de la enseñanza militar es la necesidad de prácticas prolongadas y del ejercicio real de los conceptos impartidos. Los períodos de instrucción, ejercicios, prácticas, adiestramiento y maniobras ocupan tanto tiempo como las sesiones teóricas y son parte fundamental de la formación. Se abre aquí la discusión acerca de si estas prácticas o parte de ellas deben o no incluirse en los períodos lectivos, aunque parece claro que lo mejor es agrupar estos y aquellas y llevarlos a cabo de modo sucesivo. Esta aplicación de lo teórico en el campo de la actividad real se considera pieza fundamental del proceso de formación y, evidentemente, no se llevará a cabo en los mismos centros docentes, sino en las unidades de aplicación.

La facilidad que para los procesos de formación y perfeccionamiento proporciona el encuadramiento de los militares favorece en gran medida otro de los aspectos importantes, como es la continuidad y progresividad del sistema. El reciclaje de los conocimientos sobre armamentos y equipos es necesario para la obligada actualización de los técnicos, y el de las doctrinas y procedimientos de las unidades para los que se dedican a su empleo táctico. Habría que fijar un plazo para el reciclado del personal, que rondaría en torno a los diez años, período suficientemente largo para permitir el ejercicio de la profesión sin alteraciones, siempre que se confirmase que hay materia para recomenzar los estudios o prácticas.

Estos estudios deben en términos generales proporcionar a la tropa y marinería una formación profesional válida para su incorporación a la vida laboral (como se hace en el ejército británico), a las escalas de suboficiales para ocupar destinos técnicos o administrativos, de acuerdo con la edad que vayan alcanzando, y a las escalas de oficiales para incorporarse al campo de las especialidades complementarias a las que ya nos hemos referido. Todos los módulos a diseñar deben corresponderse e integrarse en el sistema general de educación, produciendo directamente el reconocimiento de títulos y diplomas y favoreciendo la convalidación en los demás casos. La enseñanza militar es muy específica, y más cuando el nivel es menor, pero ello no debe implicar que el desarrollo de sus programas no pueda ajustarse a los modelos de otros estudios civiles, fomentando en todos los casos posibles la integración con enseñanzas afines en cuanto a contenidos y titulaciones.

Los criterios hasta ahora expuestos son de aceptación común y, en definitiva, están contemplados en el texto legal actualmente vigente, pero las diferencias de opinión

se producen al entrar en el detalle del desarrollo de la enseñanza. Por ejemplo, en cuanto al acceso.

El acceso a la profesión militar del personal de tropa ha producido contenciosos importantes en cuanto al nivel mínimo a exigir en su formación previa. Aunque la realidad del reclutamiento ha hecho ajustar las exigencias a la realidad de los candidatos, sería deseable que al menos accedieran con el certificado de estudios primarios.

No entraremos en esa discusión del nivel de la tropa, pero sí podemos aportar ideas sobre el acceso a las escalas de suboficiales, cuyas plazas deben ser reservadas para favorecer la promoción de la tropa, aunque su ingreso debe responder más a un criterio de selección a cargo de aquellos que han ejercido el mando sobre ellos, que al mero concurso-oposición, que puede no seleccionar a los más adecuados. Este proceso selectivo del personal aspirante a suboficial es el empleado en el ejército alemán y con resultados realmente destacables. Como el suboficial es en definitiva un jefe de equipo o un especialista en el manejo de los armamentos y materiales, parece que, tanto en un caso como en otro, es lógico que provenga del nivel inferior mediante un proceso de perfeccionamiento. Esta consideración apoya el criterio de cubrir todas las plazas de ingreso con militares de tropa y marinería, excepción hecha de algún cuerpo determinado, y también el de conservar la especialidad ya adquirida en el empleo inferior, aunque esta medida complicara el proceso de selección. En cualquier caso, la especialización nunca será tan acusada que no pueda proporcionarse de nuevo en el proceso de formación, a pesar de las repeticiones que forzosamente se produzcan. En todo caso debe favorecerse la continuidad y la experiencia adquirida en la especialidad fundamental.

El acceso a la Escala de Oficiales sí debe estar abierto a cualquier procedencia. Lo contrario, las escalas cerradas, fomentan el autorreclutamiento y el alejamiento, e incluso el aislamiento de los militares respecto a la sociedad, que es bueno que aporte sus modos de vida a la estructura militar. El cometido del oficial que debe dirigir un grupo articulado de personas y materiales y tomar decisiones que afectan al conjunto de su unidad y que, además, está llamado a mayores responsabilidades hace que su formación no sea puramente técnica, como la del suboficial que necesita conocer con detalle los materiales, sino basada en las ciencias de aplicación al trato y manejo de personas, la organización de medios y las técnicas que precise para el ejercicio de sus tareas. Todo ello apunta a que necesita una formación superior que no precisa de la experiencia previa en tareas que no va a ejercer, lo cual justifica el acceso abierto a todo tipo de candidatos. Por supuesto, deben reservarse una serie de plazas para facilitar la promoción de los suboficiales, pero esto no significa que sea imperativo el paso por estas escalas para llegar al empleo de oficial.

El problema principal continúa siendo la agilización de escalas, el diseño de sus pirámides y el desarrollo de carrera. La gestión de personal apunta a la necesidad de una importante cantidad de oficiales de los empleos inferiores cuya progresión no sature los escalafones en los empleos más elevados. La teoría nos dice que este problema se debe solucionar con oficiales de complemento y contratados, y con unos criterios amplios y abiertos de pase a la situación de reserva. Estos son los criterios que apoyamos, completados con el principio de que en el pase a la situación de reserva es necesario atender al futuro de los que abandonan el servicio activo.

Las soluciones posibles para completar los escalones inferiores de las escalas de oficiales son diversas: capacitar a los suboficiales más antiguos para el ejercicio de responsabilidades superiores, poco aconsejable por la edad y por su función que es diferente; aumentar lo necesario el acceso directo para cubrir las necesidades, que es fuente segura de problemas de promoción; buscar el acceso de otro tipo de oficiales, que es la solución que se contempla en la mayoría de los ejércitos aliados, con muchas procedencias diferentes, como los antiguos regimentales, los contratados, los que proceden de la reserva y los procedentes de suboficial, aunque la coincidencia de oficiales de distintas procedencias y con diferentes objetivos finales puede causar ciertos problemas. La solución más eficaz será probablemente mixta. La mayor parte deberá proceder del acceso directo, intentando que la posterior selección, el paso a la reserva voluntaria y la buena formación que favorezca la integración en la vida laboral civil aligeren los escalafones superiores en la medida necesaria, mientras que se deberá acudir a otras procedencias para completar los niveles más bajos o cuando las necesidades de cuadros aumenten coyunturalmente.

En cuanto al lugar concreto donde realizar los estudios, la complejidad y variedad de la formación a impartir requieren diversos centros, aunque desde luego no tantos como existen en la actualidad. La tendencia será, por tanto, a reducir, y en lo que respecta a la formación académica de los Oficiales es necesario considerar la posible concentración en un centro único, una universidad de las Fuerzas Armadas que permita unificar su formación y homologarla completamente con las enseñanzas civiles, aparte de los centros de formación específicos a los que deberán acudir para adquirir sus especialidades fundamentales y complementarias.

1.5 La trayectoria profesional

Como ya hemos señalado con anterioridad, en el tema de las evaluaciones, aunque es un asunto sobre el que se ha trabajado seriamente, donde se han incorporado

novedades importantes y se ha rectificado cuando los resultados no han sido los adecuados, no se ha llegado realmente a conseguir soluciones completamente satisfactorias, tal vez por la preocupación de los evaluadores ante la trascendencia de su función y por el efecto que causa en los evaluados.

La teoría de la evaluación clasifica sus métodos con muy diversos criterios, objetivos y subjetivos. Los primeros son los que se limitan a la observación directa de las actividades realizadas hasta el momento considerado para valorar su ejecución mediante un baremo o simplemente constatar que los objetivos se han cumplido. Los subjetivos incorporan, además, un juicio de valor expresado por un profesional de la evaluación o por un superior jerárquico del evaluado. El peligro que siempre comporta la posibilidad de beneficiar o perjudicar a través del juicio expresado nos inclina normalmente a pensar que los métodos subjetivos deben ser proscritos, fundando la evaluación en hechos ciertos, objetivos cumplidos o etapas alcanzadas, pero en este caso se pierde la experiencia del superior jerárquico, que puede ser muy importante, especialmente en el caso de la evaluación para el ascenso.

La evaluación se lleva a efecto para determinar una ordenación, sea para designar a quien debe ocupar un destino o quien debe ser alumno de un curso, sea para concretar la aptitud de los profesionales en ciertas situaciones y, por supuesto, para proceder a los ascensos en algunos empleos. Evidentemente la complejidad es grande, y lo primero que salta a la vista es que no todo este variado tipo de evaluaciones debe ser igual o utilizar el mismo procedimiento. Para definir aptitudes o condiciones, sin duda la opción del especialista es determinante. La evaluación se basará en unos datos o hechos objetivos, pero es su juicio el que prevalecerá, por supuesto, siempre con posibilidad de recurrir ante otra instancia para prevenir errores o falsas interpretaciones. Para determinar quién es el más apto para realizar un curso valdrá siempre el que mejor preparación tenga y, si se quiere, el que mejores condiciones intelectuales posea, es decir, aquí sobra cualquier criterio subjetivo.

En resumen, un órgano de evaluación mide las capacidades y preparación de los candidatos y mediante un baremo produce una ordenación. Si este sistema no pudiera ser válido por la falta de antecedentes de los candidatos, optaremos por el concurso-oposición, aunque la gestión centralizada del personal, que venimos apoyando, ya debería haberse adelantado para instar a los más idóneos a seguir los estudios que necesiten, y de hecho –en una situación ideal– el candidato elegido ya debería haber comenzado su preparación.

La designación de un aspirante a un puesto o destino siempre se ha considerado como una de las prerrogativas de la dirección o del mando en el caso de los militares,

pero este criterio no asegura el éxito de la elección o designación si no se puede influir sobre el número de candidatos. En la ley actualmente en vigor los destinos se cubren con distintos procedimientos, desde la pura antigüedad –método radicalmente objetivo–, pasando por el concurso de méritos –también objetivo, aunque incluye elementos subjetivos–, hasta la libre designación –básicamente subjetivo–.

El problema de los destinos y, en general, de la definición de carrera se vería muy reducido o simplemente desaparecería si todos o la mayoría de los destinos se cubrieran por el método conocido de provisión forzosa, método muy empleado en algunos países de nuestro entorno, como Alemania. En este procedimiento el órgano de personal determina los más idóneos en cada caso y designa al que sea oportuno, incluso con suficiente anticipación para que tenga tiempo para prepararse, marcando así un perfil de carrera coherente para cada individuo de acuerdo con sus características y con las necesidades de la institución. En nuestras Fuerzas Armadas, por el contrario, la norma es la voluntariedad para ocupar un destino –aunque no sea el más adecuado para el candidato–, y la designación forzosa es la excepción. Éste es un sistema que prima los intereses personales por encima de los intereses de la institución. Naturalmente lo ideal es conseguir un equilibrio adecuado entre ambos, pero actualmente hay un margen de voluntariedad excesivo. Las condiciones, formación, experiencia de cada persona, su proyección de futuro y sobre todo lo que puede aportar al conjunto debe ser lo que a juicio del órgano de personal determine su destino, aunque siempre se debe contar con las preferencias e incluso con los problemas personales del individuo.

Las evaluaciones para el ascenso son el aspecto más arduo en el campo de la apreciación de las condiciones de un militar profesional, pues toda la proyección de su carrera se verá condicionada por estas evaluaciones, que podrán dar lugar a su promoción hacia puestos de mayor responsabilidad. Los sistemas de ascenso han sido y son ensayados, renovados y reinventados en todos los ejércitos conocidos, y han ido cambiando al compás de los tiempos. Unos y otros han sido buenos o malos en determinadas ocasiones y, por ello, resulta arriesgado prescindir absolutamente de una u otra fórmula.

El sistema clásico es el de ascenso por antigüedad, corregido por el “avance en la escala” y la “pérdida de puestos en el escalafón”, fundamentalmente objetivo con un punto de subjetividad para determinar si una determinada conducta se juzga merecedora de un avance o –en su caso– de un retraso en el escalafón. Otro método tradicional es el ascenso determinado por una serie de etapas u objetivos a alcanzar. En este método el candidato tiene que cumplir una serie de requisitos, por ejemplo, el de tiempo de permanencia, o la adquisición de determinados niveles de formación, e incluso haber estado destinado en algún puesto o unidad de especial relevancia. Este sistema, también incluido entre los métodos objetivos, se sigue conser-

vando en buena parte de los ejércitos aliados, combinado con otras condiciones y para los empleos medios o altos de la escala.

El tercer sistema es el de los llamados de selección o reordenación, que puede ser continua o solamente en ciertos empleos. En el sistema francés, que es el más consolidado, cada período de tiempo, normalmente un año, se publica en tablones la relación de los meritorios para el ascenso, se determina el número de vacantes del año en cada empleo y por fin se destina a los recién ascendidos. Este proceso de promoción y destino se realiza en los meses de verano para facilitar traslados y nuevas residencias. Claro está, el sistema produce una reordenación anual y da unas posibilidades enormes a las carreras meteóricas de los más destacados, por lo que suelen introducirse correcciones a base de exigencias de tiempo o diplomas que ya hemos comentado en el párrafo anterior. Los sistemas que comentamos de selección y publicación de “tablones” de aptos para el ascenso combinan la selección positiva, elegir a los mejores, con la negativa, postergar a los menos aptos, sin destacar a las personas peor calificadas, que simplemente no están en el cuadro de ascensos para el próximo año. Esta alternativa tiene la gran ventaja de la publicidad, con lo que evita el secretismo de estos procesos. Para llevar a cabo el proceso de selección, se retiran en primer lugar todos los que no cumplen las condiciones de la convocatoria, como tiempo de servicio, titulación y edad, y el resto se ordena con un baremo nacido de la concesión de puntos, que proceden a su vez tanto de objetivos cumplidos (resultados y notas de cursos, destinos de especial riesgo, operaciones militares en las que ha participado, etc.), como de la decisión de sus mandos naturales. Estas últimas –calificaciones obtenidas y condecoraciones otorgadas– tienen un peso mayor y son evidentemente subjetivas, lo que tiene su lógica si queremos conocer el comportamiento personal del evaluado en su trabajo diario. Finalmente, el que tiene más puntos asciende primero, pero los puntos no valen para el siguiente ascenso.

El sistema tiene dos ventajas. Por una parte, la asignación de puntos tiene un importante efecto en la motivación de los individuos. Por otra, un evaluador dispone de un número de puntos fijo y limitado para repartir entre sus subordinados, lo que evita el efecto de inflación de calificaciones que se produce progresivamente cuando los evaluadores compiten por mejorar los resultados de los calificados bajo sus órdenes.

Finalmente, existen los sistemas puramente subjetivos, es decir, la elección y la designación, entendiendo la primera como la que se lleva a cabo sobre un conjunto de personas que ya reúnen una serie de condiciones, en principio, difíciles de alcanzar, y la designación como la más pura libertad de ascender a quien se desee. El sistema

de designación es rechazable, ya que no ofrece garantías ni para la institución ni para el individuo. La elección puede conducir a una ordenación, a una terna –posibilidad muy frecuentemente usada– o sencillamente a una decisión directa. Los órganos que tienen la responsabilidad de elegir pueden ser unipersonales o colectivos por votación, y normalmente son apoyados por el asesoramiento de los órganos de personal, asesoramiento que tiene el carácter subjetivo del ascenso por elección, que para los más altos puestos de dirección es ineludible.

Todos estos métodos con sus variables se vienen aplicando en las evaluaciones de nuestras Fuerzas Armadas, y es el peso de un baremo o de unos determinados destinos o hechos de la vida profesional el que determina en gran medida el ordenamiento de una clasificación. Una parte importante de la evaluación es la calificación, es decir, la apreciación personal de las cualidades del subordinado por parte del jefe. Los posibles errores de un calificador lógicamente serán compensados por otros, dando un resultado aceptable, que aportará la necesaria subjetividad al proceso. El principal problema es la sobrevaloración que se da de las capacidades personales de casi todos los calificados, haciendo de este proceso un ejercicio un tanto inútil cuando, por ejemplo, el 92% de los tenientes coroneles tiene nota superior a 9. Naturalmente así no puede discriminarse entre unos y otros y el importante aporte de la opinión del calificador se hace inútil a todas luces. Para corregir esta deformación, la solución francesa, apuntada anteriormente, según la cual el calificador tiene una cantidad fija de puntos que debe repartir anualmente entre sus subordinados, parece un recurso aplicable y eficaz.

A la luz del análisis de los métodos de evaluación cabe señalar al menos algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta para mejorar la situación actual. En primer lugar, la falta de publicidad en la confección y sobre todo en los resultados es siempre negativa; todos deben conocer cómo están evaluados ellos y los demás. Los criterios de clasificación deben ser asimismo públicos y con un cierto grado de permanencia. Las calificaciones deben aportar criterios fundados y serios de la opinión sobre una persona y no conformarse aceptando que todos trabajan satisfactoriamente. Los avances en la escala no son bien comprendidos, tal vez sí las pérdidas de puestos. El respeto a las promociones de salida de los centros docentes no puede ser la norma, y mucho menos el respeto a la proporción interna de las especialidades dentro de los cuerpos, premisa hasta ahora guía de muchos aspectos de la gestión de personal. Conjugando todos estos métodos de evaluación, que deben ser diferentes para los distintos grupos de empleos e incluso de escalas, puede mejorarse la gestión y la eficacia del personal.

1.6 El recurso a la temporalidad

Los militares interinos o de dedicación no permanente son los llamados en la Ley 17/1999 de complemento, definidos en su artículo 43, así como los descritos en el Título XIII, que forman la aportación suplementaria de recursos humanos, también llamados reservistas. Estos no son ni tienen nada que ver con los militares de carrera en situación de reserva, los cuales a su vez no están reservados para nada, puesto que no se prevé su reintegración a las Fuerzas Armadas, excepto en los escasos destinos que pueden cubrirse en esa situación.

Los militares de complemento son aquellos profesionales contratados que vienen a completar los escalafones de los militares de carrera. Es decir, el diseño de las anteriormente comentadas pirámides de escalas obliga a que las bases, primeros empleos de los escalafones, sean más amplias que los vértices, y una de las medidas lógicas utilizadas en cualquier organización es el empleo temporal en los núcleos más grandes del conjunto para facilitar la promoción de los militares de carrera. En la mayoría de los casos el militar de complemento es un profesional no militar, ya formado en el mundo laboral o académico, que es contratado temporalmente para desarrollar una labor que ya conoce, y solo le falta la formación específica militar, que puede adquirir en períodos lectivos relativamente cortos.

La regulación vigente se aparta de esta línea en al menos dos casos. Primero, no se contempla para las escalas de suboficiales, que al parecer no tienen problemas de promoción o no necesitan completarse, lo que viene a ser lo mismo. Lo cierto es que los empleos más altos de su escala son sensiblemente iguales en número a los de la base, procurando destinos fuera de la “línea”, de carácter administrativo. El segundo caso se produce cuando son las propias Fuerzas Armadas las que tienen que proporcionar la capacitación técnica a estos militares de complemento, es decir, el de los pilotos. Como no hay escuelas de vuelo suficientes, es necesario enseñar a volar; como es caro hay que retener a los formados para sacar provecho de la inversión; como son apetecidos por el mercado de trabajo, salen fácilmente de los escalafones en cuanto cumplen su compromiso. Ésta es evidentemente una fórmula eficaz, cuya extensión a otros ámbitos de las fuerzas armadas debería ser explorada, aunque es difícilmente aplicable al Cuerpo General del Ejército de Tierra.

Los militares de complemento seguirán siendo necesarios para dar flexibilidad al conjunto, ya que estos militares no tienen la misma procedencia, ni siquiera intención de promoción, ni carácter de permanencia. Parece que su futuro debe orientarse más hacia los cuerpos comunes, ya que en el campo de Ingenieros y Espe-

cialistas puede aplicarse la mera contratación de servicios en el mundo laboral sin necesidad de adquirir ninguna condición de militar (externalización). No todas las tareas y cometidos que se realizan en el seno de las Fuerzas Armadas tienen forzosamente que ser desarrolladas por sus propios miembros.

En cuanto a los reservistas, están tratados en el texto legal con muy poca convicción, y sobre todo con criterios muy tradicionales, excepción hecha del llamado reservista voluntario, desarrollado por su Reglamento aprobado por Real Decreto 1691/2003. Este Reglamento ha venido aplicándose a lo largo de estos tres últimos años y podría merecer alguna revisión para corregir los defectos observados desde su puesta en marcha y aclarar y ajustar determinados aspectos susceptibles de favorecer situaciones de confusión o de crear expectativas poco realistas. En todo caso debe instrumentarse un nuevo concepto general de reserva más acorde con las necesidades y más parecido a lo que otros ejércitos occidentales llevan a cabo.

El concepto de reserva no debe ser la situación que adquiere el militar que ha cumplido un largo camino de su vida profesional y que es necesario apartar con todo agradecimiento y respeto para que sus compañeros puedan ascender un poco más jóvenes y mejor preparados, ya que esa situación suele llamarse jubilación o retiro. No se trata de buscar una nueva denominación para esta situación, aunque sería aconsejable, sino que hay que desarrollar un nuevo concepto de reserva que permita que tanto los militares profesionales como los de complemento que estén apartados del servicio activo puedan reciclar periódicamente su formación y estar en condiciones de reincorporarse en cualquier momento. Este sistema permitiría completar con eficacia los cuadros de mando y clases de tropa cuando las circunstancias lo exijan sin sobrecargar las plantillas permanentes.

El objetivo principal sería responder a las necesidades urgentes de encuadramiento de personal en situaciones de crisis en su sentido más amplio. Responde también a la recomendación hecha en la Revisión Estratégica de la Defensa de profundizar en el concepto de reserva, con objeto de establecer un procedimiento de obtención de efectivos precisos para satisfacer las demandas de cada momento. En particular, recomienda la reserva voluntaria y preconiza la incorporación de personas ajenas a las Fuerzas Armadas. Aunque este camino no es incompatible, sino complementario, con el que proponemos, parece evidente que los que han sido un día militares son más adecuados para dar la primera respuesta a la obligada “generación de fuerzas” en caso de crisis que requiera el concurso de fuerzas superiores a las disponibles en armas en tiempos de normalidad, tal como indica la Ley de Defensa Nacional (LO 5/2005) en su artículo 29 a).

La Ley 17/1999 regula la aportación suplementaria de recursos humanos a las Fuerzas Armadas, estableciendo tres grupos de reservistas, los voluntarios, los temporales y los obligatorios. El reservista voluntario es un civil que tiene su profesión y desea formar parte de los Ejércitos cuando sea oportuna su incorporación. Se le da una formación militar básica y se recicla anualmente (en el Reglamento en vigor en períodos de instrucción de quince días). El reservista temporal es un militar de complemento o de tropa o marinería, formado e instruido, que ha terminado su compromiso (la Ley 8/2006, de Tropa y Marinería, crea la figura de “reservista de especial disponibilidad” para aquellos que han terminado su vinculación con las fuerzas armadas después de un compromiso de larga duración). Por fin, el reservista obligatorio es un civil sin formación militar que se incorpora o moviliza para ocupar un puesto de combatiente cuando una crisis requiera más efectivos de los disponibles con otro tipo de reservistas.

Es evidente que el único tipo de reservista que puede responder a la necesidad inmediata de generación de fuerzas es el segundo, el reservista temporal, ya que dentro del concepto actual de operaciones de corta duración, con personal reducido y medios sofisticados, es necesaria una experiencia y preparación previa. Ése es el modelo que apoyamos, naturalmente no sólo ceñido al personal de tropa, sino también a las Escalas de Oficiales y Suboficiales, tal vez con restricciones en los cuerpos facultativos.

La reserva debería establecerse sobre bases realistas y útiles. Cada miembro de la reserva debería tener un puesto asignado en una unidad o centro donde se produciría su reincorporación en caso necesario. Su formación continuada incluiría estancias cortas en su unidad (por ejemplo, en maniobras) y cursos de reciclaje, períodos durante los cuales sería retribuido y, por supuesto, su puesto de trabajo se mantendría. Este tipo de reserva es la que dispone el ejército francés, en cierta medida el alemán y con muy acusada importancia en cuanto al total de efectivos el ejército de Israel.

El reservista llamado obligatorio está llamado a desaparecer, ya que en el panorama estratégico actual no se contemplan operaciones militares que exijan la movilización, que requiere un largo período de tiempo.

Tal vez la escasa experiencia de que se dispone haga difícil la puesta en marcha de este concepto de reserva, pero el esfuerzo traerá consigo entre otras cosas una agilización de escalafones, un flujo de personal en las unidades de destino, un mayor y mejor nexo de unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas y, en definitiva, una posibilidad real y sencilla de generar fuerzas.

1.7 La profundización de la reforma

La reforma de las estructuras del personal de las Fuerzas Armadas que se inició en el año 1989, aunque no exenta de problemas derivados fundamentalmente de la compleja y farragosa situación de partida, ha racionalizado las estructuras y simplificado la gestión, introduciendo criterios modernos –y eficaces en la mayoría de los casos– que han permitido mejorar la calidad y la motivación del recurso de personal, adaptándolo a la transformación que han exigido a los Ejércitos los cambios estratégicos y técnicos de las dos últimas décadas.

No obstante, parece evidente la necesidad de profundizar en la reforma a la luz de la experiencia de los últimos años. Hoy tenemos más claro que hace una década cuál es el papel de nuestros Ejércitos no sólo en la defensa de nuestro país, sino también en la seguridad global que ahora nos afecta más directamente. Las Fuerzas Armadas continúan reduciéndose cuantitativamente y tecnificándose para hacer frente a los nuevos y diversos escenarios de crisis. En este marco la formación integral y progresiva de los militares de carrera orientándolos hacia los campos en que sean más útiles, su adecuada evaluación y promoción, así como la definición precisa de sus funciones se convierten en requisitos cada vez más exigentes.

Además, la cada vez más estrecha colaboración con otros ejércitos de nuestro entorno en misiones de paz, así como el previsible camino de la integración europea en materia de defensa –que se concretará probablemente en el impulso a la creación o reforzamiento de unidades multinacionales permanentes, como el Eurocuerpo– demandan una aproximación progresiva de las características y condiciones de nuestros militares a las de los países más importantes de la Unión Europea, con objeto de que el trabajo común se haga más fluido y eficaz.

La necesidad de buscar la necesaria eficacia de la organización aprovechando al máximo los limitados recursos de personal aconsejan que no se deje en manos del propio interesado el diseño de su carrera o la decisión sobre los puestos en los que será más útil a los Ejércitos. La progresiva gestión centralizada e individualizada de la carrera militar de cada persona, favorecida por los medios que la técnica actual pone al servicio de la administración, debe ser el camino para obtener el mayor rendimiento de cada uno –de acuerdo con sus posibilidades– y una mayor eficacia del conjunto.

Simultáneamente es necesario que la carrera militar sea suficientemente atractiva para los ciudadanos españoles que decidan emprenderla de modo que los motive para superar los riesgos y fatigas que comporta. Aquel que decida dedicar su vida

a la seguridad y defensa de sus conciudadanos debe saber que el Estado velará para que sus expectativas razonables no se vean defraudadas y para garantizar su ocupación real hasta la edad de retiro. Las inevitables salidas que la organización piramidal de los Ejércitos produzca deberán ser compensadas facilitando a los afectados su reintegración en otros ámbitos laborales acordes con sus capacidades.

Para que las escalas de militares profesionales no se vean aumentadas en su base de modo que sean inmanejables en los escalones más altos, es necesario obtener recursos de personal temporales que puedan reforzar los primeros empleos de oficiales y suboficiales, dando a esta temporalidad suficiente atractivo para que sea solicitada en número suficiente. Del mismo modo la reducción de efectivos permanentes debe completarse con una regulación realista y eficaz de los reservistas que puedan completar en tiempo útil los cuadros de mando en tiempo de crisis y compartir parte de su adiestramiento con los militares de carrera. Ambos aspectos contribuirán sin duda a aumentar las opciones posibles y a una diversidad siempre enriquecedora de las procedencias del personal militar.

Finalmente, es imprescindible aumentar el conocimiento y la permeabilidad entre la sociedad civil y los miembros de las Fuerzas Armadas, de modo que éstos se sientan integrados y apoyados por sus conciudadanos y aquélla perciba a sus militares como parte de sí misma. La promoción del acceso temporal a la actividad militar a la que antes nos hemos referido, junto a una apertura de la enseñanza no puramente militar que permita el contacto entre estudiantes militares y civiles pueden ser mecanismos útiles para la deseable mejora de la relación mutua.

En este camino de profundización de las reformas se sitúa el Proyecto de Ley de la Carrera Militar aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 24 de noviembre y remitido a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.

2. Comentarios al Proyecto de Ley de la Carrera Militar

2.1 Análisis general

El Proyecto de Ley de la Carrera Militar que se presenta es un paso más en el desarrollo normativo de la gestión de personal que comenzó con aquella novedosa Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar, modificada por la Ley 17/1999 hasta ahora en vigor. Este nuevo Proyecto es sensiblemente continuista respecto a la Ley actual, profundiza en algunos aspectos ya apuntados por ésta e introduce algunas novedades interesantes, sin cambiar básicamente el modelo ya establecido. Se trata, pues, de un Proyecto poco ambicioso que –a pesar de ciertos avances que indudablemente ofrece– difícilmente resolverá algunos de los problemas que el modelo de carrera militar presenta actualmente.

El articulado parece excesivamente prolijo y detallado para su rango normativo en algunos temas como la descripción del historial militar, o el Título IV, relativo a la enseñanza, llegando a detalles de ejecución que pueden ser eventualmente objeto de modificación. No entra, sin embargo, a regular otros aspectos que pueden tener una influencia importante en el desarrollo de la carrera militar, como el tiempo de servicio exigible para el ascenso por antigüedad, que se determinará reglamentariamente, o el número máximo de ciclos de evaluación después de los cuales se dejará de evaluar para el ascenso por elección o clasificación, lo que supone que la persona afectada no ascenderá más; esta determinación se atribuye al subsecretario de Defensa.

Tampoco se refiere el Proyecto de Ley –ni en la Exposición de Motivos ni en el articulado– a la necesidad de aproximar la enseñanza y la carrera militar en España a las

de los países de nuestro entorno, para facilitar sobre bases homogéneas la integración con ellos, previsible tanto en operaciones de paz como en unidades multinacionales. No hay, en consecuencia, apenas menciones a cursos o destinos en el extranjero ni a la enseñanza de idiomas.

El texto enviado por el Gobierno a las Cortes Generales no incluye los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, capítulo que se deja para una ley orgánica posterior. Recoge, sin embargo, unas reglas de comportamiento del militar (art. 4) que probablemente encajarían mejor en la futura Ley, e incluso da competencias a los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos en el tema de derechos y libertades (art. 11.1.i), antes de que éstos estén regulados definitivamente.

Sí alude, en cambio, en varias ocasiones al carácter militar de la Guardia Civil, aunque con algunas salvedades, cuando el Proyecto de Ley no trata en realidad de este tema y no puede, por tanto, desarrollarlo, razón por la cual probablemente hubiera sido mejor dejar las menciones a tal carácter para una ley específica referida al instituto armado.

El Proyecto de Ley fija el número máximo de efectivos de los cuadros de mando (50.000), si bien no en el articulado, sino en la disposición adicional tercera, dejando para las leyes de presupuestos generales del Estado la fijación anual del objetivo de militares de tropa y marinería. Cabe preguntarse si no sería más flexible y eficaz dejar para estas leyes también la determinación periódica del número de oficiales y suboficiales (dentro de una horquilla) en función de las circunstancias y de la evolución de la puesta en marcha de la Ley.

En el lado positivo de este primer balance podemos señalar sin carácter exhaustivo indudables aciertos, como el tratamiento que da a la igualdad de género y protección de las mujeres en las Fuerzas Armadas, la fusión de la Escala Superior de Oficiales y la Escala de Oficiales, aunque en realidad se trata de la supresión de esta última, si bien las mantiene para los Cuerpos de Ingenieros (escala técnica) y para el Cuerpo Militar de Sanidad (escala de enfermeros), la supresión de los cuerpos de especialistas, la necesidad de una nueva especialización para el ascenso a teniente coronel, y la limitación del sistema de ascenso por antigüedad al primer ascenso tanto en oficiales como en suboficiales. No analizaremos en detalle estos aspectos, puesto que se consideran perfectamente asumibles, sino que nuestro análisis se dirigirá a aquellos otros que pueden ser discutibles o mejorables.

En términos generales, es interesante constatar que en la Exposición de Motivos se alude solamente a la necesidad de obtener recursos humanos de calidad para ga-

rantizar que las Fuerzas Armadas sean capaces de cumplir su misión, y no se cita siquiera la conveniencia de ofrecer un proyecto de carrera a los militares profesionales que sea suficientemente atractivo y cumpla con sus expectativas, asunto esencial para su motivación y requisito, por tanto, para contar con candidatos suficientes y cualificados. Aunque la carrera militar es en buena medida vocacional, es natural que en tiempo de paz una persona joven se interese por su posible trayectoria profesional a la hora de elegir un oficio. Cabe preguntarse qué razones impulsarían a un número importante de españoles a dedicar su vida a las Fuerzas Armadas si para ello necesitan un título de grado universitario en el caso de los oficiales o de formación profesional de grado superior en el caso de los suboficiales, en lugar de acceder al mercado laboral en el que con los mismos títulos tendrían probablemente mejores salarios y sin duda una vida más cómoda, o incluso optar a otros puestos de funcionarios en las administraciones públicas donde no serían enviados a su casa a los 58 años –coronel o suboficial mayor– o a los 61 con una importante merma de sus ingresos. Todo ello teniendo en cuenta que el militar de carrera tiene que cumplir, además de los niveles académicos comunes, unas exigentes condiciones psicofísicas, aceptar un régimen disciplinario severo y asumir riesgos importantes. La ausencia de la finalidad de hacer atractiva la carrera en el Proyecto de Ley se advierte en buena parte de su articulado, como en el caso de los oficiales, a los que frente al ascenso mayoritario a coronel que establece la Ley actualmente en vigor, se les garantiza en el proyecto actual solamente el ascenso a teniente coronel (empleo en el que pueden estar más de 15 años sin ninguna perspectiva de mejorar profesionalmente, lo que será altamente frustrante), y sobre todo en la posibilidad de pase a la reserva con carácter forzoso a la que luego nos referiremos. Es decir, se aumentan los requisitos y se limitan las posibilidades sin ofrecer compensaciones, dejando que la motivación la busquen los profesionales o aspirantes a serlo en su propio ánimo.

2.2 Pirámide de empleos y pase a la reserva

No parece que la eventual aplicación del nuevo Proyecto de Ley vaya a conseguir resolver eficazmente el problema de las pirámides de empleos en las diferentes escalas. Es evidente que ni en las escalas de oficiales se necesita el mismo número de tenientes que de tenientes coroneles, ni en las de suboficiales el mismo número de sargentos que de subtenientes. Como hemos descrito en la primera parte de este estudio, la solución de este problema, común en todos los ejércitos de nuestro entorno, estriba bien en aumentar los efectivos en los empleos inferiores con personas de otras procedencias que no permanecen en el ejército más que un tiempo determinado, bien

promoviendo la salida de algunos profesionales de los empleos superiores hacia otros puestos de trabajo en el mundo laboral o de la administración a medida que no son necesarios, o, mejor aún, en una combinación de ambas medidas creando escalas abiertas que faciliten, además, el conveniente trasvase entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil. Ninguno de estos aspectos mejora significativamente en el Proyecto respecto a la Ley actual. La única fuente de refuerzo de los escalones inferiores continúa siendo la de militares de complemento, cuestión a la que nos referiremos más adelante, que recibe en el Proyecto un tratamiento marginal más limitado que el que le otorgaba la Ley 17/1999.

En cuanto al aligeramiento de las escalas en su parte superior, la única solución que ofrece el Proyecto es el pase a la reserva con carácter voluntario o con carácter forzoso. En el primer caso ha sido ya experimentado con resultados cuando menos dudosos. Si no se ofrece una alternativa a los posibles candidatos (como es el caso), no parece que pueda ser muy atractivo para personas con décadas de servicio en las Fuerzas Armadas, lejos, por tanto, de los conocimientos de grado universitario o formación profesional adquiridos en su formación y con una edad poco adecuada a las exigencias del mercado laboral, abandonar su trabajo para quedarse en su casa, con un salario reducido significativamente, ya que los complementos relacionados con el destino suponen una parte importante del mismo. Esta situación supone, además, un derroche de recursos humanos para el Estado y para la sociedad. El segundo supuesto, que constituye probablemente uno de los puntos más conflictivos del Proyecto por la inseguridad jurídica que produce su indefinición y discrecionalidad, consiste en la posibilidad de enviar a la reserva con carácter forzoso a quien se considere conveniente si los cupos no se completan de modo voluntario (art. 108.3), sin más requisito que haber dejado de ser evaluados para el ascenso y sin más compensación que una prima, cuya cuantía se establecerá reglamentariamente.

Es cierto que el sistema de ascenso en determinados plazos o salida de la escala está en vigor en otros ejércitos como el de Estados Unidos (*up or out*), aunque generalmente aplicado a los procedentes de escalas “laterales” y que puede funcionar para adelgazar los niveles superiores de las pirámides de empleos. Pero este sistema es muy penoso para los posibles afectados y requiere algo más que tres líneas en un apartado de un artículo de una Ley, en que se utiliza la expresión “se podrán...”. En primer lugar, es necesario que en un tema tan delicado haya suficiente claridad y previsibilidad, que sólo puede conseguirse aprobando por ley (por ejemplo, anualmente en la ley de acompañamiento de los presupuestos generales) las plantillas de cada empleo y estableciendo las condiciones precisas en las que el pase forzoso a la reserva puede aplicarse como porcentajes, tiempos de empleo, etc. En segundo lugar, es necesario atender al futuro laboral de unas personas

que han dedicado la mayor parte de su vida profesional al servicio del Estado y se ven apartadas involuntariamente de su trabajo. Una prima económica y el mantenimiento de un salario reducido no es compensación suficiente para que alguien en edad productiva pase a ser ocioso, ni tampoco el Estado debería permitirse el lujo de su ociosidad. El Estado debe intentar recolocarlos bien en el mercado laboral, bien en otras administraciones públicas mediante la financiación de su reciclaje, dotando becas de estudio, creando una oficina de colocación en coordinación con las empresas o dándoles algún tipo de puntuación adicional en los concursos para cubrir plazas en las administraciones públicas de acuerdo con sus capacidades. En tanto esa recolocación no se produzca dentro de unas determinadas condiciones, los profesionales obligados a dejar el servicio activo deberían percibir los emolumentos íntegros de su último destino, que sólo perderían en caso de rechazar una recolocación adecuada a sus circunstancias.

Si este mismo sistema de compensaciones se ofreciera a los que solicitaran su pase voluntario a la situación de reserva dentro de los cupos establecidos, probablemente no sería necesario recurrir al pase forzoso de ninguno y la salida de los excedentes sería suficientemente fluida como para resolver el problema del engrosamiento de las partes altas de las pirámides, además de ofrecer una salida digna a los profesionales que no accedan a los empleos superiores, con lo cual el atractivo de la carrera militar aumentaría sensiblemente.

El pase a situación de reserva por edad es también evidentemente forzoso y tiene los mismos efectos negativos en cuanto a ociosidad y pérdida de retribuciones que en los casos ya descritos, si bien atenuados en su impacto psicológico por estar los afectados más próximos a su edad de retiro. Este aspecto, aunque más aceptable para los profesionales porque su formulación es clara y previsible, supone, como se ha dicho más arriba, un ingrediente negativo de la carrera militar por comparación con otros funcionarios de las administraciones públicas y con las condiciones laborales normales, que sitúan la edad de jubilación en los 65 años. Curiosamente en los empleos de coronel y suboficial mayor –y sus equivalentes en otras escalas– la edad límite es de 58 años, mientras que en los empleos inferiores es de 61, lo que penaliza a los que alcanzan por sus méritos los empleos superiores. Lo mismo puede decirse de los generales de brigada, cuyo pase a la reserva se puede producir, si no son promovidos a general de división, a edades sensiblemente más tempranas.

El proyecto prevé que al pasar a la situación de reserva se conservarán las retribuciones del personal de servicio activo sin destino. Esto supone, como ya se ha referido anteriormente, una considerable merma en los ingresos, ya que las retribuciones vinculadas al destino constituyen una parte importante de los emolumen-

tos totales. En cualquier caso, estas retribuciones tampoco se mantienen hasta el pase a la situación de retiro, sino hasta la edad de 63 años, momento en el que bajan otra vez considerablemente sin que se adivine para esta disposición otro motivo que el ahorro –más bien magro– en los presupuestos generales del Estado.

2.3 Los militares de complemento

La forma más sencilla de construir una pirámide de empleos en una escala militar es engrosar su base mediante la aportación de personal que sirva temporalmente en los empleos más bajos, sistema que, con una u otra denominación, existe en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Con esta medida se puede reducir el número de militares de carrera necesarios en esos empleos y se consigue que la mayoría de los profesionales que inicien su carrera militar puedan acceder a los puestos más altos. Así, se disminuye considerablemente la necesidad de hacer salir a un número importante de ellos antes de la edad de retiro, que es lo que ocurre cuando el número de militares de carrera existente en los empleos inferiores es muy superior al necesario en los empleos superiores. Con ello se aumenta el atractivo de la carrera militar.

En España este papel ha venido siendo cubierto de forma muy limitada por los militares de complemento. El Proyecto de Ley mantiene esta figura, pero reduciendo los empleos a los que puede acceder y el tiempo máximo de permanencia, lo que parece apuntar un retroceso en el empleo de este recurso que es esencial para construir pirámides de empleos viables y funcionales. De hecho, el Proyecto de Ley relega la regulación de la figura del militar de empleo a una disposición adicional (segunda) con diez breves apartados, mientras que la Ley 17/1999 les dedicaba al menos tres capítulos.

En su exposición de motivos el Proyecto de Ley ofrece como justificación de la no inclusión de los militares de complemento en el articulado el hecho de que no desarrollan una carrera militar, aunque este argumento no parece muy sólido si consideramos que los reservistas voluntarios están incluidos en el articulado. También se incluye en el articulado a los extranjeros en situación de residencia legal que entren en las Fuerzas Armadas mediante compromisos de carácter temporal (art. 3.4), que evidentemente no desarrollan una carrera militar o no más que los militares de complemento, mientras que éstos están excluidos de la relación de vías para vincularse profesionalmente con las Fuerzas Armadas que describe el artículo 3.1, a pesar de que la disposición adicional segunda los contempla exactamente en estos términos.

El proyecto de ley sólo ofrece a los militares de complemento el acceso al primer empleo de oficial (alférez) y un máximo de ocho años de compromiso, frente al ascenso hasta capitán y hasta 12 años que contempla la Ley 17/1999 actualmente en vigor, excluyendo, por tanto, como en la actualidad la posibilidad de contar con suboficiales de complemento, considerando quizá que en las escalas de suboficiales el problema de las pirámides de empleos no existe o que no es ésta la mejor forma de resolverlo. La reducción a estos términos de los militares de complemento es probablemente uno de los puntos más discutibles del Proyecto, pues como se ha reiterado a lo largo de este estudio, la aportación de los militares de complemento es fundamental para evitar grandes bases de militares de carrera en los primeros empleos, de los cuales muchos tendrán luego que pasar a la reserva en empleos superiores, desaprovechando su experiencia y formación y provocando los problemas que antes se han apuntado.

Tampoco aquí se contempla una compensación para aquellos que hayan dedicado hasta ocho años de su vida a las Fuerzas Armadas, excepto la situación legal de desempleo, lo que no favorecerá las solicitudes ni mucho menos la calidad de los solicitantes. Excepto en los casos en que la formación que reciban en las Fuerzas Armadas sea útil para su trabajo posterior, que son las menos, se debería contemplar un sistema de recolocación y de reciclaje similar al que hemos descrito para los militares de carrera que pasan a la reserva, aunque lógicamente su coste debe ser proporcional al tiempo que hayan servido como militares de complemento.

Por otra parte, el punto 8 de la disposición adicional segunda señala que los militares de complemento se hallarán en alguna de las situaciones reguladas en la Ley para los militares de carrera (dice los militares profesionales, pero puede ser un error, ya que el punto 1 describe a los militares de complemento también como profesionales). Desde luego no podrán estar en la situación de reserva, puesto que lo impide el artículo 102.2 del propio Proyecto, pero tampoco parece que tenga sentido que puedan estar en la situación de servicios especiales, situación de la que eran excluidos en la Ley 17/1999.

El punto 10 contempla la posible incorporación como reservistas voluntarios de los militares de complemento, una vez que hayan finalizado o resuelto su compromiso. Aquí pierde el Proyecto de Ley la posibilidad de buscar una fórmula que conjugue ambos tipos de aportación a las Fuerzas Armadas, militares de complemento y reservistas voluntarios, ya que su formación puede ser por razones obvias prácticamente idéntica. Se podría llevar a cabo una formación para oficiales y suboficiales reservistas voluntarios y, una vez obtenido su primer empleo, aquellos que lo desearan podrían tener períodos de actividad más o menos largos dentro

de los límites que fijara una normativa específica y de acuerdo con las plazas que se convocaran, es decir, cubrirían las vacantes de militares de complemento para volver después a ser reservistas voluntarios junto con aquellos que no hubieran optado a su activación en tiempo de paz o no la hubieran conseguido. Esta fórmula debería ser aplicable a oficiales y suboficiales y prever los ascensos a los dos o tres primeros empleos de cada categoría, con objeto de activar los adecuados en tiempo de paz y disponer de los necesarios en tiempo de crisis, todo ello según las necesidades concretas de cada caso.

Este sistema, más flexible y abierto que el actual, ahorraría la doble formación para reservistas voluntarios y militares de complemento, sería un incentivo para aumentar las solicitudes de reservistas voluntarios y permitiría que el aprovechamiento futuro de la experiencia de los militares de complemento en caso de necesidad no estuviera sujeto a su voluntad de integrarse o no como reservistas voluntarios al finalizar su compromiso.

2.4 Regulación de los reservistas

Los reservistas son la única forma eficaz de garantizar la aportación suplementaria de recursos humanos necesaria en tiempo de crisis, cuando los efectivos permanentes no sean suficientes para hacerla frente. La mayor novedad que aporta el Proyecto de Ley respecto a la Ley 17/1999 es la supresión de la figura de los reservistas temporales, actualmente en vigor. Los reservistas temporales son los militares de complemento y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal al finalizar su compromiso, así como los militares de carrera y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter permanente que hayan renunciado a su condición de militar. Esta masa de reservistas tiene una probada experiencia y son fácilmente integrables en las unidades en las que han servido, sin más que una corta actualización dependiendo del tiempo que haga que dejaron el servicio activo. Su supresión priva a las Fuerzas Armadas de un importante activo para su primer refuerzo en caso de crisis, tanto en oficiales (militares de complemento de compromiso corto) como en clases de tropa y marinería (los que mantenían una relación de servicios de carácter temporal).

En la Exposición de Motivos el Proyecto de Ley afirma que es innecesario mantener la figura del reservista temporal debido a la creación de la figura del reservista de especial disponibilidad en la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería,

y a su extensión en el propio Proyecto de Ley a los militares de complemento de la Ley 17/1999, de 18 de mayo. Sin embargo, esto no estrictamente cierto, ya que sólo afecta a los compromisos de larga duración, es decir, a aquellos que permanecen en el Ejército hasta los 45 años. Los militares de complemento de la Ley 17/1999 que no accedan a un compromiso de larga duración, así como los contemplados en el nuevo Proyecto de Ley, “podrán” acceder a reservista voluntario si así lo desean, es decir, probablemente no se contará con la mayoría de ellos. Tampoco se integran en estos reservistas de especial disponibilidad los militares de carrera y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter permanente que hayan renunciado a su condición militar, ni finalmente los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal al finalizar su compromiso, que forman la mayor parte de los reservistas temporales y son, como queda dicho, los más fácilmente integrables.

Los reservistas de especial disponibilidad fueron concebidos más como una compensación a aquellos que tenían que dejar las Fuerzas Armadas a los 45 años (perciben una asignación mensual por disponibilidad) que como un medio efectivo de reforzar las plantillas permanentes en tiempo de crisis, ya que su número es bastante limitado y es poco el rendimiento que pueden dar clases de tropa y marinería cuya edad se sitúa entre los 45 y los 65 años.

La sustitución de los reservistas temporales por los reservistas de especial disponibilidad (más escasos y mayores) hace recaer casi todo el peso del refuerzo en tiempo de crisis sobre los reservistas voluntarios, a no ser que los reservistas obligatorios sean activados. La regulación de los reservistas voluntarios ofrece pocos cambios sobre la regulación de la Ley 17/1999, entre los cuales cabe destacar la posibilidad de ascensos desde el empleo inicial, que se determinará reglamentariamente. Como en el caso actual no se ofrece compensación o incentivo alguno a los posibles candidatos, como no sea las retribuciones que perciben en caso de activación (ha desaparecido la cuantificación mínima que ofrecía la Ley 17/1999), probablemente su número será insuficiente para garantizar la cobertura de las necesidades de las Fuerzas Armadas en tiempo de crisis. Como se indicó anteriormente, la obligatoriedad de ser reservistas voluntarios para los oficiales y suboficiales que quieran servir como militares de complemento sería una medida que probablemente ayudaría a aumentar en estas categorías el número de candidatos.

La regulación de los reservistas obligatorios es también similar a la actualmente en vigor. Es cuando menos dudoso que el sistema que se mantiene pueda funcionar algún día. En efecto, para iniciar el largo procedimiento –que comienza con la

elaboración de las listas y la comunicación a los interesados, los cuales a su vez deben responder a un cuestionario—, es preciso que el Congreso de los Diputados lo autorice, y para ello tiene que darse una situación de crisis de cierta gravedad, mientras que la decisión de su activación corresponde al Consejo de Ministros. Con este mecanismo cabe la posibilidad, si consideramos el escenario estratégico actual, de que la crisis haya acabado antes de que todo el proceso se complete. Sería probablemente más razonable que todos los trámites previos, hasta tener las listas últimas, fueran realizados y actualizados periódicamente en tiempo de paz y se requiriera la autorización del Congreso de los Diputados para su activación, que es lo realmente trascendente. Finalmente, sería conveniente prever una posible activación selectiva de reservistas obligatorios en áreas técnicas que fuera necesario completar en tiempo de crisis.

2.5 La enseñanza militar de formación

Probablemente la reforma más importante que introduce el nuevo Proyecto de Ley sea la concerniente a la enseñanza militar de formación de oficiales y suboficiales. Frente a la equivalencia de la enseñanza impartida en los centros docentes militares con las titulaciones del sistema educativo general que contemplaba la Ley 17/1999, se establece ahora como requisito tener un título de grado universitario para acceder a las escalas de oficiales y un título de formación profesional de grado superior para acceder a las escalas de suboficiales.

La Exposición de Motivos no ofrece ninguna razón para la adopción de esta medida, más allá de una vaga mención a la profundización de un proceso iniciado por la ley actualmente en vigor. Sin embargo, debe existir alguna razón para sustituir una enseñanza que actualmente incluye no sólo materias militares, sino también científicas, sociales y humanísticas, en la medida en que son necesarias para la carrera militar, y que ha producido profesionales con una preparación completa y adecuada, por un título de grado universitario (en el caso de los oficiales) que, si se sujeta a los programas del sistema educativo general y a falta de mayor concreción, le especializará en un área precisa que en alguna medida no se corresponderá exactamente con las necesidades de su trabajo, el cual demanda una formación generalista, además de la proporcionada por la enseñanza puramente militar. Por otra parte, es fácil prever que, si no se aumenta la duración de la enseñanza de formación, el necesario incremento del tiempo lectivo necesario para alcanzar estas titulaciones irá en detrimento de la enseñanza militar o —alternativamente— el nivel de los estudios civiles no podrá ser comparable al de sus homólogos que no tienen que simultanearlo con la dura formación militar.

No obstante, este nuevo sistema, vigente en otros ejércitos de nuestro entorno como Alemania, podría ofrecer ventajas importantes observables en alguno de esos ejércitos. Por una parte, los profesionales de las Fuerzas Armadas se acercan al resto de los ciudadanos obteniendo una formación igual que los civiles de su mismo nivel y compartiendo las mismas fuentes de información, lo que puede contribuir en gran medida a un mejor conocimiento mutuo y a la mejor integración social de los militares. Por otra, se dota a los militares de carrera de un instrumento para su posible integración en el mundo laboral si un día desean o tienen que dejar las Fuerzas Armadas, con lo que el deseable trasvase entre los ejércitos y la sociedad civil puede verse favorecido, además de ofrecer una vía de solución para los excedentes de las Fuerzas Armadas especialmente en sus escalones medios o altos. Sin embargo, como veremos a continuación, probablemente ninguno de estos dos objetivos tendrá una realización práctica con el Proyecto de Ley actual.

El posible aprovechamiento de un título civil por parte de los militares de carrera para acceder al mercado laboral no se ve refrendado en el resto del Proyecto de Ley por ninguna medida que lo promueva o al menos lo favorezca. Excepto para aquellos que soliciten y obtengan la pérdida de su condición militar, el militar de carrera estará en las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el Proyecto de Ley, hasta que con carácter voluntario o forzoso –generalmente en los empleos más altos y, por tanto, con una edad avanzada– pase a la situación de reserva. Como se ha explicado al hablar de esta situación, no se prevé por parte del Estado ninguna acción para reintegrar a la vida laboral civil a estas personas, sino que se supone que pueden sobrevivir con la retribución que les queda hasta su pase a la situación de retiro, a no ser que de forma privada alguno intente acceder a otra ocupación con las limitaciones de falta de experiencia y edad que ya hemos apuntado. Otra cosa sería que el Proyecto de Ley estableciera escalas flexibles en las que todos aquellos cuya utilidad no estuviera prevista a cierto plazo fueran derivados al mercado laboral o a las administraciones públicas, mediante un sistema de cursos de reciclaje, becas y oficinas de colocación a las que previamente nos hemos referido. En este caso el título de grado universitario sí tendría verdadera utilidad.

Este argumento es igualmente válido para los suboficiales de los Cuerpos Generales de los Ejércitos. Sin embargo, al haberse suprimido los cuerpos de especialistas, es evidente que se necesitarán personas formadas técnicamente al mayor nivel posible en distintas áreas técnicas, y aquí la formación profesional de grado superior puede jugar un papel determinante e imprescindible.

En lo que respecta a la posibilidad de que accediendo a la enseñanza universitaria o de formación profesional los militares de carrera consigan tener, a través de su

contacto con otro ambiente no exclusivamente militar, una visión más amplia de la sociedad, y a su vez la sociedad pueda conocer a sus militares desde posiciones más próximas, es necesario decir que el Proyecto de Ley frustra en buena medida las expectativas en este tema, al mantener un régimen cerrado y exclusivo que evita a los aspirantes a militares de carrera el contacto con los estudiantes civiles de su mismo nivel.

El título de grado universitario se obtendrá en los novedosos centros universitarios de la defensa, que se ubicarán en los correspondientes centros docentes militares de formación de oficiales –es decir, en lo que comúnmente denominamos academias militares–, si bien no se especifica ni su número ni el campo que abarcará cada uno o si habrá duplicaciones de áreas de enseñanza entre ellos. Tampoco está claro quién los dirigirá, pues, si bien estarán adscritos a universidades públicas y se regirán por la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, su titularidad le corresponderá al Ministerio de Defensa, que la ejercerá a través de la Subsecretaría de Defensa. Sus alumnos serán exclusivamente militares, puesto que coincidirán con los de los centros docentes militares de formación, los cuales serán responsables de su encuadramiento, así como de dirigir y gestionar su régimen de vida.

En cuanto a la formación profesional de grado superior para los suboficiales, la Ley es mucho más vaga. Aunque en la Exposición de Motivos se habla de la titulación de este nivel como requisito para acceder a las escalas de suboficiales, los artículos 44 –que describe la enseñanza de formación de suboficiales– y 56 –acceso a las escalas– eluden el término “título”, en contraposición a lo que el artículo 43 y el mismo 56 señalan en el caso de los oficiales. La formación profesional será impartida por los propios centros docentes militares, función para la que el Ministerio de Defensa solicitará autorización al Ministerio de Educación y Ciencia. Aunque el artículo 69.3 contempla la posibilidad de contratar a personal civil debidamente titulado y acreditado, el profesorado estará compuesto mayoritariamente por el personal de las Fuerzas Armadas destinado en los centros, que serán los mismos que impartan las enseñanzas militares o encuadren a los alumnos. No se contempla, por tanto, la creación de centros especializados en los que se impartan las enseñanzas correspondientes a la formación profesional, en paralelo a su formación militar –como es el caso de los oficiales–, sistema con el que su formación técnica hubiera sido más independiente y probablemente más eficaz.

Además de mantener el aislamiento de los militares en su enseñanza de formación respecto a la sociedad civil, este sistema tiene otra desventaja. Según el artículo 67.5, si un alumno aspirante a oficial causa baja en un centro docente militar (por razones disciplinarias, por ejemplo), causa baja en el centro universitario de la defensa

correspondiente. Nada se dice de los aspirantes a suboficiales, pero es evidente que si causan baja en un centro docente militar verán simultáneamente interrumpida su formación profesional. Supongamos que ese alumno, aun indisciplinado desde un punto de vista militar, sea excelente en sus estudios universitarios o de formación profesional y que se encuentre en la mitad del último curso que le dará acceso a su titulación en el sistema general de enseñanza. ¿Qué sucede en este caso con sus estudios civiles? ¿Tiene que cambiar de centro, solicitar convalidaciones y perder la parte del curso que estuviera realizando?

Estos problemas se podrían evitar si se hubiese diseñado un sistema mixto, con períodos de formación militar y otros exclusivamente académicos claramente separados. Para la formación civil, tanto de grado universitario como profesional superior, se podrían establecer uno o dos centros de cada clase concentrando todas las áreas, separados de los centros militares de formación y de carácter abierto, en los que se diera acceso también a personal civil en la proporción que se determinase. En ellos se podrían impartir, además, cursos o posgrados, también abiertos a civiles, y en los que no se causaría baja simultáneamente con los centros docentes militares, sino, en su caso, por criterios exclusivamente académicos. Los períodos de formación militar se seguirían impartiendo en centros docentes militares, con las condiciones y régimen disciplinario que tales centros requieren. De este modo, el aspirante a militar de carrera compartiría aula con sus compañeros civiles de estudios y los deseables conocimientos e influencia mutuos tendrían un cauce real de realización.

El problema que presenta esta solución es que los períodos sucesivos de enseñanza civil y militar podrían incrementar sensiblemente el tiempo dedicado en su conjunto a la enseñanza de formación, aunque este tema tampoco está resuelto con el modelo que presenta el Proyecto de Ley. Se podría estudiar un sistema sucesivo de “enseñanza militar básica-enseñanza civil-enseñanza militar de especialidad”, aprovechando, además, los períodos no lectivos de la enseñanza civil para hacer prácticas militares en las unidades; tras la enseñanza militar básica los militares de carrera tendrían ya un grado militar y unas retribuciones, de modo que el alargamiento de los estudios iniciales no supusiera una gran desventaja para los aspirantes a oficial o suboficial.

En cuanto al acceso a la enseñanza de formación como consecuencia del cambio de escala (art. 58), la Ley debería fijar un cupo mínimo para el acceso de suboficiales a la enseñanza de formación de oficiales, como hacía la Ley 8/2006 para el acceso a la de suboficiales por parte de tropa y marinería. Por el contrario, no parece que sea buena idea fijar cupos para el acceso de tropa y marinería a la enseñanza de oficiales, puesto que el paso lógico es la enseñanza de suboficiales y, además, es contradictorio con el artículo 15 de la Ley 8/2006. En cambio, sería conveniente ir

más allá de lo que fija esta Ley de Tropa y Marinería para el acceso a la formación de suboficial (el 80% de las plazas) y determinar que sólo se puede acceder a la formación de suboficial procediendo de clases de tropa y marinería como sucede en Alemania, lo que facilitaría su formación militar, estimularía el reclutamiento y proporcionaría, además, a los suboficiales que trabajan en contacto directo con la tropa una experiencia valiosísima.

2.6 Ascensos y destinos

A pesar de la definición que para los ascensos por elección o por clasificación da el artículo 83.2, en su aplicación resultan prácticamente idénticos —excepto para los oficiales generales—, puesto que, según el artículo 92.3, los ascensos por elección se producirán siguiendo la ordenación aprobada por el Ministro de Defensa, que es el orden derivado de un proceso de evaluación previo. Bien es verdad que en los ascensos por clasificación, al tratarse de empleos más bajos, la competencia de aprobar la ordenación definitiva corresponde al respectivo jefe de Estado Mayor y no al ministro de Defensa como en los de elección, y que en los primeros cabe la posibilidad de declarar la no aptitud de los evaluados (al parecer todos los evaluados para el ascenso por elección son previamente aptos), pero no se puede hablar de un verdadero sistema de elección si no está previsto que se pueda elegir, dentro de una lista, a los más idóneos según las vacantes que haya previstas o de acuerdo con otras consideraciones que pueda tener en cuenta el responsable de tomar la decisión, como sucede en el caso de los oficiales generales.

Especial mención merece el artículo 21, que trata sobre los empleos con carácter eventual, manteniendo la esencia de la regulación que sobre este tema hacía la Ley 17/1999. El mero hecho de que sea necesario recurrir a este tipo de ascensos eventuales ya indica un fracaso en el sistema de evaluaciones y ascensos por selección o clasificación, y en general de la gestión de personal, que debería haber previsto las necesidades futuras y los perfiles de los candidatos que pudieran cubrirlas con suficiente anticipación. Si por alguna circunstancia excepcional se produce una necesidad imprevista, debería ser posible cubrirla mediante ajustes internos con las personas que ya tienen ese empleo o, en último caso, con las que ya han sido evaluadas para el ascenso al empleo de que se trate, con lo que el empleo eventual no consistiría más que en un adelanto provisional de su ascenso definitivo previsto. La situación de un militar de carrera al que se le concede un determinado empleo militar y luego tiene que volver al empleo inferior para el resto de su carrera militar es una anomalía, difícilmente aceptable para el interesado, y debe ser evitada. Es poco

comprensible que una persona que haya sido seleccionada entre todos las posibles del empleo inferior para ocupar un puesto del nivel superior en organizaciones internacionales o misiones de paz –que son los más difíciles de ejecutar– y cumpla ese destino correctamente, no sea considerada después en la correspondiente evaluación entre los más idóneos para el ascenso. Aquí, de nuevo, como en el caso del pase forzoso a la reserva del artículo 108.3, se faculta al ministro de Defensa para actuar libremente corrigiendo errores del sistema, sin tener en cuenta las consecuencias que puede producir en el personal afectado.

En lo que se refiere a los destinos, el sistema continúa basándose en la publicación de vacantes y la libre voluntad de los candidatos que pueden solicitarlas o no en función de sus intereses personales. Aunque pueden existir excepciones, contenidas en el párrafo segundo del artículo 96.2, así como en las facultades especiales que el artículo 100 confiere al ministro de Defensa, en la gran mayoría de los casos continuará primando la voluntad del individuo sobre las necesidades de la organización. Puede haber, como sucede actualmente, una persona con una cualificación extraordinaria para una determinada función que prefiera por razones personales residir en una determinada región y sólo solicite los destinos en ella, aunque no se correspondan con sus mejores capacidades, y no solicitar aquellos para los que es más idóneo, pero están ubicados en otra. Este problema está resuelto en algunos países de nuestro entorno, como Alemania, mediante una gestión centralizada del personal –a la que ya nos hemos referido en la primera parte de este estudio– que permite dirigir individualmente a cada militar de carrera a través de una trayectoria coherente de destinos, cursos y ascensos hacia su futuro previsible en función de las calificaciones que vaya obteniendo, y planificar así la cobertura de las necesidades de la organización con varios años de antelación, especialmente en los puestos más importantes. Naturalmente es necesario oír a la persona afectada y tener en cuenta sus problemas personales y familiares, e incluso ésta puede renunciar a la programación que se le ofrece sin alegar ninguna razón, pero en este caso su carrera militar se verá lógicamente afectada.

Este sistema es desde luego más complicado y exige un trabajo mucho mayor en los órganos de gestión de personal, pero protege mucho más los intereses de los Ejércitos, y con él los militares de carrera pueden saber con anticipación suficiente cuál será su futuro profesional y lo que se espera de ellos. En España un sistema similar se viene aplicando a los oficiales generales, pero lo deseable sería que se fuera extendiendo progresivamente al resto de los empleos.

En lo que se refiere a los destinos forzosos (aunque esta denominación no aparece en el Proyecto de Ley), sólo se podrán efectuar en ausencia de peticionarios, aunque ninguno de los peticionarios sea idóneo para cubrirlo. Los procedimientos de

asignación serán en este caso específicos para cada destino, lo que permite una discrecionalidad que sería mucho mejor empleada si la mayoría de los destinos –o al menos los de mayor nivel o importancia– se asignaran sin publicación previa de vacante, de acuerdo con el procedimiento descrito tal como se prevé para muy pocos en el artículo 96.2.

2.7 Comentarios de detalle

El artículo 1.1 podría formularse de otro modo para que no quepa la interpretación de que antes de esta Ley las Fuerzas Armadas no estaban en condiciones de cumplir sus misiones, por ejemplo con una frase similar a: “... las Fuerzas Armadas estén en las mejores condiciones para cumplir...”.

El artículo 2.2 debería referirse al Príncipe o la Princesa de Asturias, ya que en caso de ser una mujer también podría desarrollar una carrera militar. Además, este artículo podría hacer innecesaria la disposición adicional primera, ya que ésta no aporta nada nuevo sobre aquél. Aunque es cierto que S.A.R. Don Felipe de Borbón ya está desarrollando una carrera militar, desde un punto de vista general se puede considerar incluido en la formulación del 2.2.

El artículo 3 debería incluir a los militares de complemento e incluso a los reservistas voluntarios, puesto que ésta es también una forma de vincularse a las Fuerzas Armadas.

El artículo 4.1.Primera cita el exacto cumplimiento de la Constitución, de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y de esta Ley. Incluso aunque no se pretenda ser exhaustivo, hay otras leyes cuyo cumplimiento es tan importante –al menos– como el de ésta, y otras que lo serán, como la anunciada ley orgánica de los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Sería más conveniente redactar el párrafo en términos similares a: “... preceptos contenidos en la Constitución y en las leyes.”

En el artículo 4.1.Segunda convendría añadir, antes de “... en estrecha colaboración con ejércitos de países aliados...”, la expresión “en su caso”, pues no puede descartarse que las Fuerzas Armadas españolas actúen en solitario en una misión de ayuda humanitaria, por ejemplo.

En el artículo 4.1.Quinta se podría suprimir la expresión “al bien común”, ya que es demasiado genérica y no se sabe muy bien a quién se refiere la palabra “co-

mún”. El artículo se entiende perfectamente sin esa expresión que puede resultar superflua.

En el artículo 20.2.a) se podría considerar la eliminación del empleo de capitán general, puesto que es personal y corresponde en exclusiva al Rey –como indica ya el artículo 2.1–, y no se puede considerar a Su Majestad incluido en la regulación de la carrera militar.

Los artículos 42 y 60 podrían incluir una referencia explícita a los conocimientos de lenguas extranjeras, que no se citan en todo el Proyecto de Ley y son imprescindibles para el militar de carrera actual.

En el artículo 87.2 se incluyen las evaluaciones para seleccionar a los que deban asistir a determinados cursos de actualización, lo que no se corresponde con el objeto del artículo: “Evaluaciones para el ascenso”. Para mayor claridad este apartado debería situarse en otro lugar.

La disposición final 5ª, tal como está formulada, parece indicar que un simple soldado, actuando solo, podría tener carácter de agente de la autoridad sin haber recibido formación específica para ello. Esta disposición debería tener una regulación más precisa en una norma de rango inferior. Por ello, sería conveniente añadir al final una frase similar a: “de acuerdo con las normas que se determinen reglamentariamente”.

3. Conclusiones

El entorno estratégico actual y las percepciones de la sociedad en materia de defensa demandan unas Fuerzas Armadas reducidas, tecnificadas, flexibles y suficientemente eficaces como para hacer frente a la gran variedad de situaciones en las que pueden intervenir. Para nutrir sus escalones de mando hacen falta profesionales de gran calidad y altamente motivados. El Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 24 de noviembre de 2006 atiende de forma prioritaria al primero de estos requisitos y trata de incrementarlo mejorando los sistemas de formación, evaluación y ascensos. Pero es necesario considerar que la profesión militar es muy exigente para las personas que la ejercen, ya que, junto a los niveles académicos correspondientes a sus distintos niveles, requiere especiales cualidades físicas y psicológicas, además de la aceptación de una vida dura y una disciplina severa. Si la carrera militar no es suficientemente atractiva, habrá menos personas que intenten acceder a ella y, como consecuencia, su calidad disminuirá. La regulación de la carrera militar debería dar más peso a este aspecto de lo que el presente Proyecto de Ley hace.

La mayoría de los que decidan emprender una carrera militar que dure toda su vida laboral deben tener la oportunidad de llegar a los niveles altos de sus respectivas escalas (coronel en el caso de los oficiales y subteniente en el caso de los suboficiales), y a aquellos que no puedan llegar por exceso de efectivos se les debe facilitar su reconversión al mundo laboral o a las administraciones públicas de acuerdo con su titulación y sus capacidades, consiguiendo así el Estado un importante ahorro y un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos. Las nuevas titulaciones que prevé el Proyecto de Ley para oficiales y suboficiales podrían facilitar esta reconversión, pero la regulación del pase a la situación de reserva no contempla esta reconversión.

Para que la posibilidad de alcanzar los empleos altos de cada escala alcance a la mayoría de los que inicien la carrera militar es necesario que el número en los empleos más bajos sea poco mayor que el número en los empleos más altos, y para conseguirlo es imprescindible contar en los empleos más bajos, tanto en oficiales (hasta capitán) como en suboficiales (hasta sargento 1º), con personas que se integren en las Fuerzas Armadas de manera temporal. A estos últimos hay que ofrecerles las compensaciones adecuadas para que acepten su situación, en forma de ayudas de todo tipo para facilitar su recolocación al finalizar su compromiso, siempre en función del tiempo que haya durado éste. La regulación que ofrece el Proyecto de Ley para los militares de complemento está muy lejos de esta solución.

Debido a la rapidez con la que pueden surgir crisis en el escenario estratégico actual, la necesaria reducción de los efectivos en tiempo de paz debe ir acompañada de una cuidadosa elaboración de las plantillas para tiempo de crisis en las que cada hueco no llenado por las plantillas permanentes esté cubierto por una persona concreta con nombre y apellidos, es decir, por un reservista que mantenga periódicamente su nivel de adiestramiento. Para ello hace falta una regulación de los reservistas mucho más ambiciosa de la que contiene el Proyecto de Ley. Se debería reconsiderar la supresión de los reservistas temporales –al menos de los militares profesionales de tropa y marinería que han finalizado su compromiso después de haber mantenido una relación de servicios de carácter temporal– y vincular a los militares de complemento con la reserva voluntaria.

La preparación de los militares de carrera para las difíciles funciones que les competen demanda, además de la insustituible formación militar, una formación técnica y humanística lo más similar posible a la de sus coetáneos que ejerzan funciones de similar nivel en el mundo civil. La exigencia de los títulos de grado universitario para oficiales y de formación profesional superior para los suboficiales contemplada en el Proyecto de Ley va, por tanto, en la buena dirección. No obstante, ambas formaciones –militar y civil– deberían estar claramente separadas, en lugar y tiempo, y se debería aprovechar la formación civil para propiciar un mayor contacto de los aspirantes a militar de carrera con el resto de estudiantes, con objeto de facilitar la permeabilidad y mutuo conocimiento entre la sociedad civil y la militar, imprescindibles en las sociedades actuales.

Uno de los factores más importantes a considerar para regular la enseñanza y en general el diseño de la carrera militar, es alcanzar la máxima homogeneización posible con los países más importantes de la Unión Europea, con los que estamos llamados a colaborar cada vez más en el ámbito de la defensa. El modelo que introduce el nuevo Proyecto de Ley va en esa dirección y favorecerá sin duda este as-

pecto, que será esencial en el futuro. No obstante, se echa de menos en el Proyecto de Ley un mayor énfasis en la promoción de cursos y estancias en países de nuestro entorno, así como en la enseñanza de idiomas.

Para que los ejércitos tengan un funcionamiento más eficaz y hagan el mejor aprovechamiento posible de sus recursos humanos, la gestión de personal debe ser centralizada e individualizada, dirigiendo la carrera de cada persona –de acuerdo con sus capacidades y teniendo en cuenta sus necesidades– a través de la enseñanza de perfeccionamiento y altos estudios militares, de los ascensos y de los destinos que ocupe sucesivamente en cada empleo, incluidos en su caso cursos y destinos en el extranjero, de modo que se prevea que esta persona pueda cubrir las necesidades que las Fuerzas Armadas tendrán en el futuro, y para que el interesado pueda conocer también con antelación cuáles son sus expectativas probables. El Proyecto de Ley apunta en esta dirección, pero es excesivamente tímido en las reformas, como lo demuestra el hecho de que la mayoría de los destinos se asignarán entre aquellos que voluntariamente los soliciten.

El considerable esfuerzo suplementario que la implementación de reformas más profundas en la dirección apuntada por este informe supondría para el Ministerio de Defensa y los órganos de gestión de personal de los ejércitos tendría sin duda su compensación en la creación de profesionales altamente cualificados y motivados que ejercieran con la mayor eficacia la alta misión que la sociedad española asigna a sus Fuerzas Armadas.

Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

