

# DOCUMENTOS

Atenea  
SEGURIDAD y DEFENSA

5



# Las Reales Ordenanzas de 1978

Por: Francisco Laguna

## LA LEY 85/1978 DE REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

### Consideraciones previas

Corresponde a otros estudios el análisis histórico de las Ordenanzas militares y la evolución de las normativas que han regulado el quehacer de los ejércitos. Este trabajo pretende limitarse a aportar algunas consideraciones sobre el contexto en el que se redactaron y aprobaron en 1978 las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, por si pueden servir de referencia para valorar el alcance de las recientemente aprobadas en el Real Decreto del pasado 6 de Febrero.

El esquema y el contenido de las numerosas Ordenanzas que se han promulgado desde las que en 1568, por encargo del Duque de Alba, redactó Sancho de Londoño con el título de “Discurso sobre la forma de reducir la disciplina militar a mejor y antiguo estado”, se han visto condicionados por tres factores, que van más allá de los temas concretos que regulaban. Estos son: la actitud hacia los ejércitos de quien las promulga o aprueba; el procedimiento existente para la promulgación de las leyes y normas; y los problemas concretos del momento a los que es necesario dar respuesta.

Si no se tienen en cuenta estos factores resulta difícil analizar y ponderar lo acertado de los diferentes textos. El primer factor, la actitud, incide en la amplitud de los temas, pero sobre todo en el objetivo que se pretende, que unas veces ha sido salir al paso de la pérdida de valores, como el estado de la disciplina, otras la organización de las fuerzas, otras la consideración de los ejércitos como un estamento claramente diferenciado del resto del conjunto de la sociedad y por ello necesitado de una legislación distinta. En la medida que unas Ordenanzas nazcan de una actitud de sincero aprecio hacia la Institución o de un recelo hacia su posible intervencionismo en la política, el texto tendrá una u otra orientación.

El segundo, el procedimiento para la regulación de las leyes, determinará el rango de la disposición y sobre todo, los pasos dados para su redacción y aprobación. Aunque en cada momento se haya pretendido que sean conocidas y acatadas, no existe un paralelismo absoluto

en las fórmulas en base a las que en cada período fueron promulgadas. El tercero, los problemas del momento, explican porque aparecen o desaparecen determinados preceptos y porque la evolución de la sociedad y la propia de los ejércitos, hacen conveniente abordar cuestiones que en otros momentos parecían obvios o eran impensables.

El conjunto de estas circunstancias, unido a lo que el Gobierno del momento considera oportuno regular, explica los numerosos cambios que se produjeron a lo largo de los siglos XVI al XVIII y, por contraste, la larga permanencia de las de Fernando VI para la Armada y las de Carlos III para el Ejército. Es interesante señalar que en estas últimas, que son las más conocidas en razón al número de personas a los que iban dirigidas, lo que ha permanecido, ha sido sobre todo el Tratado II que, en conjunto, era una importante innovación por su conteni-



do principalmente ético. Como han demostrado distintos tratadistas, fue sin duda una suerte que en las cinco Juntas que redactaron distintos proyectos fuera secretario el Coronel Oliver, lo que le permitió no solo mantener una gran calidad en cuanto al estilo literario, sino también el objetivo ético y moral que se pretendía.

### Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas

#### El proceso de la decisión

Aunque durante los más de 200 años transcurridos desde la aprobación de las antiguas Ordenanzas, fueron varios los intentos de redactar unas nuevas y la mayoría de los artículos habían quedado abolidos, expresamente o por razones prácticas, la realidad es que constituyó un hito importante la redacción de un nuevo texto. Por este motivo es oportuno apuntar algunas reflexiones sobre el ámbito político y social, en los que se desarrolló el trabajo. Por lo pronto no se podían redactar unas nuevas con el mismo esquema y contenido que las anteriores ya que había cambiado de forma radical el contexto legislativo y gran parte de las disposiciones de los Tratados de las de Fernando VI y Carlos III, estaban contemplados en Leyes, Decretos, Órdenes y Reglamentos de diferentes grados. A ello hay que añadir que gran parte de los artículos carecían de virtualidad por la sencilla razón de que no existían ni aquellos instrumentos ni aquellas tareas.

Más importante que estos cambios era constatar que se había pasado de los ejércitos “reales” a unos ejércitos “nacionales”, como bien habían señalado las Cortes de Cádiz. Esto significaba que gran parte de los preceptos morales debían vincularse con el conjunto de la sociedad y no solo con quienes representaban la autoridad de la nación. Este tema cobra hoy especial relevancia con la creación de Fuerzas plurinacionales, que apuntan a que en un futuro no muy lejano, la Ordenanzas, en cuanto pautas éticas, tengan de nuevo que actualizarse.

En algunos estudios sobre el tema se vincula la decisión de abordar la redacción de las Ordenanzas al proceso de la transición política, lo que si bien es verdad en parte, no refleja el motivo de fondo que no era otro que la preocupación por actualizar y potenciar los valores

morales en los miembros de las Fuerzas Armadas. Esta preocupación no era nueva, como lo demuestra que años antes la Armada había constituido una Comisión para poner al día sus Ordenanzas, y el Ejército de Tierra constituyó la Comisión Revisora de la Moral Militar, que presidió por el Teniente General Cabezas Calahorra, redactó un documento, consensuado con los otros ejércitos en el tramo final, que fue uno de los textos facilitados como documentación básica a la nueva Comisión.

Pero la preocupación por dotar al conjunto de las Fuerzas Armadas de un código ético moderno se encontraba desde años atrás en muchos de los miembros de los ejércitos, aunque por distintos motivos no eran demasiados los trabajos publicados sobre el tema. Sin embargo, en las Academias Militares estaba vigente esta inquietud y eran bastantes los profesores que lo planteaban. Por ello bastó la coincidencia de un momento político en el que tanto S.M. el Rey como el entonces Ministro de Defensa, Teniente General Gutiérrez Mellado eran sensible a esta necesidad, para que se formalizara el proyecto y se constituyera una nueva Comisión, con mandos de los tres Ejércitos. No parece ser la misma la situación actual en la medida que las Fuerzas Armadas deseaban una actualización, pero no existía mayor inquietud en los cuadros de mando o en los Centros de Enseñanza.

Hay que destacar que los miembros de la Comisión, que en su mayor parte no se conocían y por lo tanto partían en un principio de un cuadro de valores diferente, se integraron con suma facilidad en un proyecto común, fundamentalmente porque consideraban importante la tarea, valoraban la necesidad de actualizar y potenciar los valores morales, eran conscientes que las Fuerzas Armadas debían abrirse a un futuro en el que aparecían nuevos retos y nuevas misiones y que el código ético, debía desarrollarse para unas Fuerzas Armadas integradas en el marco de un Ministerio de Defensa único. La Directiva

“...constituyó un hito importante la redacción de un nuevo texto.”

# Las Reales Ordenanzas de 1978

## La directiva

Lo anteriormente expuesto quedó expresamente refrendado en la Directiva que el Vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa dictó a la Comisión el 13 de Septiembre de 1977. Además de unas consideraciones generales sobre la necesidad de redactar un nuevo texto, se marcaron unas pautas y unos objetivos que, dentro de la máxima libertad para el trabajo de la Comisión, debían seguirse. Menor importancia tenía el plazo marcado para presentar el proyecto, ya que en reuniones posteriores, se amplió lo necesario para que el trabajo estuviera debidamente terminado.

Sin pretender un estudio detallado de la Directiva, que aunque calificada como “Confidencial” ha sido posteriormente publicada en algunos trabajos como el del General Salas Larrazábal, sobre las Reales Ordenanzas, son de destacar algunos criterios que explican los rasgos más importantes del Proyecto que finalmente fue promulgada como Ley.

El primero es que debía tratarse de un mismo texto para el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Se trataba por lo tanto de dar respaldo ético al concepto de Fuerzas Armadas que, en el orden político, buscaba la creación del Ministerio de Defensa. Por ello en los documentos que debían tomarse como base, se encontraban tanto las Reales Ordenanzas de la Armada como las del Ejército, a las que se unían los trabajos ya citados y varios textos de ejércitos de otros países que podían servir también como referencia.

La integración de los textos hasta ese momento vigentes, era posible no solo por la necesidad derivada de la existencia de un Ministerio de Defensa, sino también porque la actualización de un código ético era una necesidad sentida en los tres ejércitos. Código que no se entendía solo como una normativa de conducta externa, sino que había de servir como instrumento educativo para facilitar que los militares asumieran una escala de valores acordes con su vocación a la profesión y con las tradición de los ejércitos españoles. Pero esta unidad no pretendía hacer desaparecer las diferencias específicas que existen en los Ejércitos y por ello, junto al deseo de redactar un texto común, la Directiva indicaba que posteriormente, derivadas de estas Ordenanzas generales, se redactarían

las Ordenanzas Particulares en las que se recogerían lo que era peculiar a su misión, a su organización y a sus tradiciones.

El estudio de estas Ordenanzas Particulares se inició antes de que las Generales fueran aprobadas formalmente, con el objeto de que se redujera al mínimo el período en que pudieran existir discrepancias entre la nueva Ley y lo que se estaba cumpliendo en cada Ejército derivado de la anterior legislación. Aunque no se logró que hubiera una total continuidad (las Ordenanzas Particulares fueron aprobadas entre dos y cuatro años más tarde) interesa recordar que es necesaria la mayor continuidad posible y evitar que la derogación de un texto no produzca un vacío legal.

Otro rasgo a señalar era que estas nuevas Reales Ordenanzas debían estar abiertas al futuro. No podían limitarse a una redacción actualizada en cuanto al lenguaje y a la supresión de aquello que estaba de hecho abolido, sino que habían de recoger con el espíritu de antaño, reglas de comportamiento válidas para dar respuesta a las situaciones del momento y a las que se preveían para el futuro.



Consecuentes con este objetivo la Directiva señalaba que se debía aspirar a “que tuvieran una larga vigencia, como en su época lo hicieron quienes estudiaron las promulgadas por Su Majestad el Rey D. Carlos III”. En este sentido ha de valorarse la introducción, tímida en su momento, de temas como la posibilidad de la incorporación de la mujer ( Art. 185, “no discriminación por razón de sexo”), o la participación en operaciones internacionales de paz (Art. 9). Por el mismo motivo se redujeron los artículos dedicados a figuras que podían variar en el futuro, como fue el tema de los centinelas.

Un tercer punto a destacar fue la necesidad de diferenciar lo permanente de lo ocasional. Los temas más cotidianos, pero no por ello poco importantes, debían ser contemplados en las Ordenanzas Particulares, siguiendo la pauta que se había impuesto desde hacía años que, además de regular muchos temas en otras leyes y reglamentos, como los Tratados sobre Administración, Uniformidad o Código de Justicia, habían recopilado en el denominado Régimen Interior, todo lo relativo a la vida en los acuartelamientos.

Mayor importancia tenía la limitación que establecía sobre los temas a tratar que habían de “ceñirse a los valores morales”, dejando para otros documentos la regulación de las restantes cuestiones que trataban las antiguas Ordenanzas. Esto significaba que en relación a las Ordenanzas de Carlos III, por ejemplo, debían dejarse para otros textos el 85% de los 8 Tratados. En su mayor parte no eran conocidos los casi 1.900 artículos que abarcaban estos Tratados, e incluso la mayoría de los 335 que se referían a la moral ya que en las Academias y Centros, se estudiaba solamente una selección.

Sin embargo sí es importante insistir sobre el interés que existía en relación a los valores morales, muy por encima de la necesidad de regular cuestiones que también se estaban analizando y que posteriormente se han ido contemplando en otros textos legales. La preocupación por actualizar un cuadro de valores válido para los nuevos tiempos estuvo siempre presente y, posiblemente, sea hoy más necesario que nunca dada la situación de la sociedad que desde muy diversos Organismos se ha calificado como problemática.

Quizás por este motivo sorprendió que se introdujera en las nuevas Reales Ordenanzas el Tratado III que regulaba los derechos y deberes y que más que a una regla moral, se acercaba a lo que en otros ejércitos se contempla en los Estatutos del Personal Militar. Sobre este punto la Directiva era muy clara: se trataba de hacer innecesario el debate político sobre un estatuto que, según algunas informaciones, estaba gestándose en ciertos ámbitos políticos. El Tratado recogía lo que estaba ya regulado en algunos Decretos y Ordenes y, en cierta medida, también preceptos de las antiguas Ordenanzas, pero sobre todo, buscaba aportar fundamentos éticos a lo que se regulaba en otras normal legales.

Por último, en la Directiva se aludía a que el proyecto tenía que mantenerse dentro de la legislación general, en primer lugar de la Constitución que se estaba debatiendo en aquellos meses y de los Convenios y Tratados internacionales que España había suscrito. Respecto a la Constitución, además de la decisión de citarla expresamente, se estableció un contacto permanente con la Comisión de las Cortes, a fin de que en aquellos temas en los que pudiera haber coincidencia, como eran la misión de las Fuerzas Armadas, el idioma o el sentido del servicio militar, no existieran discrepancias.

En relación con otros textos a los que era preciso aludir, se procuró citarlos del modo más general posible, con el objeto de que no perdieran vigencia cuando una de estas leyes se modificase. Lo mismo cabe decir de los Convenios internacionales que no se citaban con sus títulos y fechas, pero a los que las Ordenanzas se sometían de forma general. Posiblemente esta sea una de las diferencias más llamativas respecto a las nuevas Reales Ordenanzas, ya que se incluyen leyes que necesariamente son coyunturales, o, cuando menos, temporales, lo que puede suponer que en poco tiempo haya que modificar algunos artículos.

## El trabajo de la Comisión Redactora

Una de las cuestiones que se plantearon al iniciar el trabajo fue la necesidad de que no se limitara a temas individuales o personales, sino que se redactara un Título I dirigido a la Institución de las Fuerzas Armadas.

## Las Reales Ordenanzas de 1978

Se consideró que para enmarcar un esquema de valores morales que obligasen a todos y cada uno de los militares, era conveniente que se definieran a grandes rasgos los que regían al conjunto. Suponía un riesgo por cuanto rebasaba el contenido de las anteriores Ordenanzas, pero el tiempo transcurrido ha demostrado que fue positivo y coherente con los objetivos de la Directiva. La desaparición de este Título en el nuevo texto suscita algunos interrogantes, aunque es indudable que desde el punto de vista de la política algunos artículos han planteado críticas en la medida que definían valores que enlazaban más con el Art. 2 de la Constitución que con lo que se refleja en algunos de los Estatutos Autonómicos.



En cuanto al esquema hubo que optar por respetar el espíritu de la Directiva sin poder atenerse al pie de la letra a la recomendación de mantener el de las anteriores, ya que por un lado eran diferentes los que tenían las Ordenanzas de la Armada y las del Ejército y por otro, la necesidad de modernizar los textos obligaban a ir hacia un esquema basado en las funciones, más que en la orgánica, como las anteriores. Esquema que se ha mantenido e incluso se ha incrementado en las nuevas.

La búsqueda de este equilibrio llevó a la decisión de incluir algunos artículos que afectaban solamente a los "militares de carrera", tanto oficiales como suboficiales. No se trataba de una actitud clasista sino de recoger en parte la línea argumental de las antiguas Ordenanzas y a la vez reflejar la diferencia que existe entre quienes pertenecen temporalmente a las Fuerzas Armadas y los que la entienden como una vocación y por lo tanto, más allá de las circunstancias que luego viva, toman como referencia ética los principios que rigen en la Institución. Considerar

que no existe esta diferencia es un error que además puede llegar a mal interpretarse como un intento de fomentar el espíritu y el estilo militar, en quienes, tras su paso por el ejército, van a desarrollar la mayor parte de su vida en otros ámbitos. También es posible que en el fondo de esta idea se encuentre la consideración de que no existe una vocación militar que va más allá del simple cumplimiento de la profesión.

En cuanto al estilo literario se buscó el equilibrio entre la precisión en cuanto a los conceptos y al significado de los términos, y la sonoridad que habían logrado los redactores de las anteriores. El motivo fundamental, aparte de las indicaciones de la Directiva, fue la consideración de que la fuerza de las Ordenanzas no estaba en su capacidad punitiva, si no en su capacidad pedagógica. Esto es, que debía lograrse un texto fácilmente comprensible y que tuviera además posibilidad de formar parte de la formación de los alumnos en las Academias, Escuelas y Centros.

No se puede perder de vista que solo si cada uno de los miembros de las Fuerzas Armadas asume personalmente el código de conducta que recogen las Ordenanzas, se puede conseguir que tengan sentido los artículos. Otra cosa es que para algunos temas, por su repercusión en el conjunto o en el resultado de una acción, haya que prever en el Código o en el Régimen Disciplinario, unos mecanismos sancionadores.

La preocupación para que el texto pudiera servir como texto en las Academias y Escuelas o como libro de consulta, fue el motivo de que desde un principio se realizaron trabajos complementarios que posteriormente se incluyeron en las primeras ediciones oficiales. Tales fueron los índices detallados e índices temáticos y los esquemas de cada Título en el que se reflejaban las relaciones entre los diferentes conceptos. Una vez aprobadas se llevó a cabo así mismo, un texto didáctico con diapositivas, para facilitar la enseñanza a los profesores de los citados Centros.

En contraste con esta orientación la Comisión de las Reales Ordenanzas del 2009 no parece tener prevista una publicación similar y lo aprobado plantea una gran dificultad para recogerse en un solo texto. Por lo pronto las normas de conducta en parte están reguladas por una

Ley (Ley de la Carrera militar), otras aparecen en el Real Decreto y otras, posiblemente, lo estarán en otros textos legales. Aunque cabe que existan fundadas razones jurídicas para esta diversidad, la consecuencia inevitable es que pierden gran parte de su fuerza educativa.

Terminado el trabajo en la Comisión se debatió el tema del rango legal que debía proponerse al Vicepresidente del Gobierno, dado que habían variado por completo las fórmulas por las que se aprobaban los diferentes textos legales. El término "Ordenanza" se aplicaba a distintos documentos pero no reflejaba el rango legal que tenían, que habían sido sustituidos por los niveles de "ley", "decreto", etc. Se estudió un abanico de posibilidades que abarcaba desde redactarse como un mensaje de S. M. el rey, como mando supremo, a los componentes de las Fuerzas Armadas, a plantearse como un Proyecto de Ley que tuviera que aprobarse en las Cortes.

De optar por un "documento del Rey como mando supremo" no tendría ningún rango legal sino solamente el valor moral que, todo lo más, obligaría en conciencia, sin que su cumplimiento se pudiera exigir realmente. La fórmula del Decreto, o Decreto Ley, suponía ya un rango legal y por lo tanto exigible por quien tuviera potestad para ello, pero tenía el inconveniente de que al no precisar el debate y aprobación por las Cortes, estaría dependiendo en exceso de la orientación política del Gobierno y por ello, podía estar sujeto a modificaciones coyunturales. La vinculación a una ideología o a una opción política, aún siendo legítimas resta valor a unas normas que se pretende tengan cierta permanencia. Este es, posiblemente, uno de los factores más importantes a tener en cuenta en las nuevas Reales Ordenanzas.

Por todas estas razones se concluyó, y así se propuso, al general Gutiérrez Mellado en primer lugar, después al Presidente Suarez y por último al Rey, que lo más adecuado era que se tramitara y, en su caso, se aprobaran con rango de Ley. Los informes que en aquel momento se solicitaron dieron su conformidad a la propuesta, sobre todo cuando se insistió que era la forma mejor de que se entendiera como el refrendo de la nación a sus ejércitos. Si se aprobaba como una Ley resulta evidente que más allá de su obligatoriedad, significaría que estas líneas de conducta eran las que deseaba el conjunto de la nación a través de sus representantes. Ya no cabía hablar de "ejérci-

tos del rey", ni tampoco de Fuerzas Armadas vinculadas a una opción política, sino que debían considerarse como la parte de la sociedad principal responsable de su defensa.

### El trámite

Terminado el trabajo se programaron una serie de presentaciones, antes de que se elevara al Consejo de Ministros y en su caso, de que se aceptara la propuesta de que se regulase en forma de Ley. La primera fue, como era natural, a la autoridad que había ordenado la creación de la Comisión, el Vicepresidente Primero del Gobierno y resultó la más sencilla por cuanto estaba al tanto de los problemas y tenía información detallada del desarrollo del trabajo. A continuación se expuso el proyecto al Presidente del Gobierno y por último a S. M. el Rey.

Interesa recordar estas exposiciones porque reflejan la importancia que se dio a las Ordenanzas Militares. Aunque es preciso reconocer que en parte se pudo deber al largo periodo de vigencia de las anteriores y al momento político de la transición, este interés tuvo una notable incidencia en los trabajos de la Comisión porque se entendió como un respaldo al esfuerzo hecho para actualizar los conceptos que debían regir la ética militar en los siguientes años. Algo similar puede decirse del nuevo texto, aunque en esta ocasión se haya circunscrito al área de Defensa.

Iniciado el trámite para llegar a un Proyecto de Ley, se trazó un plan para asegurar que a las Fuerzas Armadas y al resto de la sociedad llegara la información correcta y se evitaran, en lo posible, los rumores que podían dar lugar a críticas sin fundamento. En primer lugar se expuso el trabajo ya finalizado a los Consejos Superiores de cada Ejército, que emitieron en correspondiente informe, y a continuación se organizaron unos equipos con los componentes de la Comisión para facilitar la información a los cuadros de mando, en distintas guarniciones y centros de enseñanza.

El desarrollo de estas conferencias y sobre todo el de los coloquios posteriores hicieron posible adelantarse a una serie de especulaciones que podrían haber dificultado la aceptación posterior de las nuevas Ordenanzas, aunque no fueron siempre lo serenos que fuera de desear

## Las Reales Ordenanzas de 1978

y que en su mayor parte las críticas nacían del recelo ante la intención política que se creía que estaba en el origen de las nuevas Ordenanzas y no de los temas estrictamente militares. Paralelamente y con el mismo objeto, se facilitó a la prensa toda la documentación que en aquellos momentos podía darse.

La fase de información culminó con las sesiones que por invitación de las Comisiones de Defensa del Congreso y del Senado, se impartieron en ambas Instituciones. En este caso se trató de convencer no solo de la importancia de que fueran aprobadas por Ley, sino también del porque de algunos de los artículos más novedosos y más conflictivos y, en especial, de la intención de que el conjunto formara un entramado en el que estaban relacionados los artículos de los distintos Títulos, por lo que la supresión o la modificación sustancial de algunos de ellos, podía obligar a cambiar otros muchos e invalidar el objetivo global. Es muy posible que en este esfuerzo se encuentre el origen de la aprobación, prácticamente por unanimidad, que finalmente tuvo el texto presentado por el Gobierno.

En busca de esta cohesión, por ejemplo, los artículos 99, 181, 203 y 205 se redactaron tratando de compatibilizar el espíritu de servicio a la comunidad nacional en base al amor a la Patria, con la necesidad de que existieran procedimientos para que todo militar pudiera defender sus derechos individuales. En último término buscaban la versión moderna del antiguo derecho de “llegar hasta Nos en representación de su agravio”.

En el 181 se prohibía la sindicación de los militares, pero a la vez en el mismo artículo se establecía que precisamente por esta especial limitación, el Estado debía velar por sus intereses. Pero reconociendo que esta recomendación podía quedar alejada de la realidad cotidiana se añadieron dos elementos, primero en el art. 99 como una obligación expresa a los que ejercieran el mando, y segundo, en el 205 ordenando la creación de un departamento en el Ministerio de Defensa con la misión de canalizar y resolver en su caso, las reclamaciones y propuestas. Este artículo se reforzaba con el 203 que regulaba el apoyo a todas las propuestas y sugerencias, con lo que se formalizaba el criterio de que todo militar debía tener opción a participar en el desarrollo y perfeccionamiento de la Institución.

Otro tema en el que se hizo evidente la necesidad de plantear los problemas morales con coherencia desde los distintos ángulos fue el de la obediencia debida. Probablemente constituye uno de los problemas éticos más graves con los que se puede enfrentar un combatiente en un conflicto bélico, aunque también pueda afectar a misiones o actividades de otra índole. Tras unos debates nada sencillos se redactaron dos artículos, el 34 y el 84, en los que se fijaban, por un lado, los límites que tiene la disciplina en el cumplimiento de las órdenes, y por otro, los que no puede traspasar quien ejerce el mando. En las nuevas Ordenanzas se mantienen afortunadamente ambos extremos, aunque se insiste quizás demasiado en algunos extremos, lo que ha propiciado que algunos medios de comunicación lo hayan resaltado como si se tratara de una novedad.

### La aprobación y promulgación de las Reales Ordenanzas

El siguiente paso fue el estudio del calendario más adecuado para su tramitación en las Cortes. No era oportuno presentar el proyecto de ley con el objeto de que fuera aprobado antes que se promulgara la “Ley de leyes”, tanto por las alusiones que las Ordenanzas hacían a la Constitución como por la prioridad que ésta debía tener por ser la base del nuevo orden que iniciaba la transición. Pero tampoco podía demorarse su tramitación ya que las Cámaras se debían disolver al promulgarse la Constitución y todos los proyectos que quedasen pendientes tendrían que reiniciar su trámite en las nuevas Cortes.

Realmente no existía ningún problema en las Fuerzas Armadas por el que fuera especialmente urgente la aprobación, pero se consideró que era un momento óptimo para ello puesto que se había conseguido un consenso prácticamente unánime. Como cita Miguel Platón en su libro “Hablan los militares”, cuando se votó artículo a artículo, 221 lo fueron por unanimidad, dos registraron un voto en contra y solamente el 58 tuvo 15 negativos. Si se tiene en cuenta que este último fue un añadido de un parlamentario y que se refiere a los servicios mecánicos que en aquella fecha ya no existían con ese nombre, se puede valorar el apoyo prácticamente total que tuvo el texto.

Para encontrar una solución se decidió que los trámites con las Comisiones y las votaciones correspondientes, se llevaran a cabo en las últimas fechas y que se aprobaran y promulgaran después que la Constitución, pero antes de disolverse las Cámaras. En concreto fueron sancionadas por S.M. el 28 de Diciembre, aunque su publicación en el Boletín Oficial, por razones administrativas, se retrasó a enero de 1979. Esta rapidez en la tramitación no limitó las aportaciones de los parlamentarios, aunque en último término fueron pocas y alguna, como queda dicho, un tanto desafortunada. Por las noticias que han trascendido la situación ha sido otra en las nuevas Ordenanzas, en el sentido de que el texto presentado por la Comisión ha sufrido muchos más cambios, que aún siendo totalmente lícitos, plantean el interrogante de si las modificaciones y los añadidos tenían como único objetivo mejorar las ideas fuerza sobre las que se basaba el trabajo de la Comisión, o plantear cuestiones surgidas de una determinada ideología sociopolítica.

A pesar de que se había tenido un exquisito cuidado para que la tramitación y las votaciones en el Congreso y en el Senado cumplieran todos los requisitos, a los pocos meses surgieron algunas críticas a que hubieran sido aprobadas por una Ley. Las críticas se realizaron en base a dos argumentos totalmente diferentes: el primero cuestionaba que tuviera alguna virtualidad una ley que se definía como una “regla moral”; y el segundo consideraba que en razón al Tratado III que definía los “derechos y deberes”, debería haber sido aprobada como Ley Orgánica y no como Ley ordinaria.

Sobre lo primero, el debate duró poco tiempo y aunque algunos tratadistas cuestionan que se pueda regular por ley actitudes morales, necesariamente internas de cada individuo, existen ejemplos sobrados de leyes que dependen para su aplicación de normas legales y que los procedimientos sancionadores se encuentran en el Código de Justicia o en los Reglamentos de disciplina.

Por el contrario el segundo argumento ha seguido hasta la fecha esgrimiéndose contra las Ordenanzas de 1978. Es curioso constatar que la argumentación que, sin duda, tiene su base en cuanto que el Tratado III afecta a derechos fundamentales de

**“...las FAS son ...un elemento clave en la estructuración de la unidad del Estado.”**

ciudadanos y la Constitución exige que este tipo de leyes se tramiten y aprueben bajo la fórmula de Ley Orgánica, se ha esgrimido solo en relación a los artículos 181 y 182, que prohíben al militar la adscripción a los sindicatos o asociaciones reivindicativas y la militancia en un partido político. De los restantes 54 artículos del Tratado III no se argumentó nada, lo que hace pensar que más que una crítica al texto en su conjunto, lo era a la decisión de limitar o impedir la intervención política de los militares. Es interesante constatar que estas limitaciones se mantienen en los nuevos textos, lo que hace pensar que pueden surgir nuevas críticas.

Posiblemente estas controversias han sido la razón por la que desde 1978 los diferentes Gobiernos no hayan considerado oportuno plantear la revisión de las Reales Ordenanzas, ya que cuando, en varias ocasiones, se ha sugerido la conveniencia de actualizarlas e incorporar normas relacionadas con las nuevas estructuras de los ejércitos o con las nuevas misiones en el exterior, se ha considerado que podía dar lugar a un debate político que fuera más allá de estos temas, que eran claramente necesarios, y los cambios se desviarían hacia cuestiones políticas, sindicales o incluso a otras relacionadas con los símbolos nacionales, el protocolo y, en definitiva, a la ordenación jurídica del Estado.

En el fondo posiblemente late el problema de que las Fuerzas Armadas son por su propia razón de ser, un elemento clave en la estructuración de la unidad del Estado, lo que choca en cierta manera con los planteamientos de ciertos grupos políticos.

Por: Francisco Laguna  
General de Brigada de Infantería