

¿DEBEN REDACTARSE UNAS NUEVAS ORDENANZAS?

La coincidencia de aniversarios y de aparición de nuevos proyectos suele ser fortuita porque la historia tiene su ritmo y éste no suele acomodarse a los calendarios. Para estudiar en qué medida existe relación entre una cosa y otra es preciso tomar como referencia un período y no una fecha aunque luego se materialice la celebración en un momento del calendario. En este sentido 1998 y 1999 deben considerarse como años de grandes cambios y de importantes conmemoraciones, en los que cabe destacar, en lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, el aniversario de la promulgación de las Reales Ordenanzas y el cambio hacia un modelo de Ejército totalmente profesional.

Puede parecer que ambos hechos tienen poco en común, pero nada más lejos de la realidad ya que las Ordenanzas afectan a cuantos forman parte de la Institución militar y en ella tiene la tropa un papel fundamental. Por otro lado, la reflexión que es preciso hacer desde los Ejércitos sobre la incidencia de la profesionalización, debe abarcar también a los criterios éticos.

Los 20 años transcurridos desde su aprobación por las Cortes, por cierto, al día siguiente de serlo la Constitución, es un período corto si se compara con los más de 200 de las "Ordenanzas para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos" de Carlos III o las "Ordenanzas para la Armada" de Fernando VI, pero es equiparable a la vigencia que tuvieron la serie de Ordenanzas que, desde los Reyes Católicos fueron promulgadas en razón a las necesidades del momento.

El clima actual, más sereno que el vivido en la etapa de su redacción, permite analizar sin crispaciones innecesarias el interrogante de si deben o no modificarse. Hoy forman parte de la enseñanza en todos los Centros militares y se citan sin mayor problema en la mayoría de las ceremonias castren-

ses. Por este motivo un debate sobre este tema no debe plantearse de forma superficial y en consecuencia estas reflexiones se limitan a apuntar la conveniencia de abordarlo, cuestionando si es necesaria su actualización para adaptarse a los Ejércitos del próximo siglo o si algunos artículos han quedado desfasados.

Aunque pudiera merecer algún comentario el estilo literario y la estructura general de las Ordenanzas, tiene mayor interés el contenido de los distintos Tratados y Títulos. Sobre tres temas conviene reflexionar: El fundamento legal, el contenido ético y el contenido jurídico.

FUNDAMENTO LEGAL DE LAS VIGENTES ORDENANZAS

Por "fundamento legal" debe entenderse no la legalidad de la Ley en sentido estricto, de la que no caben dudas como lo demuestra que en todos estos años no se haya presentado ningún recurso de inconstitucionalidad al conjunto de las Ordenanzas, sino la problemática planteada respecto a la fórmula de aprobación, que sin duda fue muy diferente a la de los textos que venían a sustituir.

El sentido del "respaldo legal" va más allá de lo que se ha denominado oportunidad de esta Ley. A

pesar de los años transcurridos y de que no existe hoy una polémica al respecto, siguen oyéndose algunas voces respecto a que no era necesaria una reforma de las anteriores Ordenanzas. Pero sobre todo se cuestiona el nivel de Ley Ordinaria con el que fueron aprobadas y este punto merece algún comentario.

Las Reales Ordenanzas se autocalifican de "norma moral" y "marco de deberes y derechos". A lo ético responden fundamentalmente los Tratados I y II, mientras que el III^o se refiere casi en su totalidad a lo jurídico-administrativo. Aunque existen múltiples re-



Francisco Laguna Sanquirico

General del Ejército de Tierra

ORDENANZAS
DE S. M.
PARA EL REGIMEN,
DISCIPLINA,
SUBORDINACION, Y SERVICIO
DE SUS EJERCITOS.

TOMO PRIMERO.

SUBDIVIDIDO EN CUATRO TRATADOS.
DE ORDEN DE S. M.

EN MADRID:
En la Oficina de ANTONIO MARIN, Impresor de la
Secretaría del Despacho Universal de la Guerra.
Año de 1768.



Santiago 1708

laciones entre unos y otros el tema del rango legal ha de plantearse por separado.

¿Es correcto que se promulguen por una Ley los principios morales de una Institución? En general las leyes regulan comportamientos, acciones u omisiones, pero no sentimientos o actitudes, que en todo caso son difíciles de apreciar y en consecuencia de exigir a los miembros de la Institución. Sin embargo existen otras leyes que también recogen principios éticos y aunque luego hayan de ser los Códigos los que determinen cuando y en qué modo pueden ser sancionados los que los incumplan, no por ello dejan de tener valor como referencia y como fundamento para su regulación en otras leyes.

Problema diferente es el que se plantea con el Tratado III. Con arreglo a la Constitución las Leyes que afectan a los derechos fundamentales han de ser tramitadas en forma de Ley Orgánica, no bastando que lo sean por Ley Ordinaria. Al aprobarse las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas el día 28 de diciembre ya lo habla sido la Constitución pero estaba pendiente la forma de regular las leyes orgánicas, por lo que las Cortes, no disueltas todavía, decidieron aprobarlas con una mayoría que cabe calificar de absoluta.

No puede negarse que desde entonces se han al-

zado algunas veces planteando la a-constitucionalidad de las Ordenanzas, pero también lo es que el Tribunal Constitucional ha dictado diversas sentencias en las que se afirma que no son anti-constitucionales las que se hayan aprobado en el período anterior a la regulación de las leyes orgánicas. En algunos momentos se ha planteado la posibilidad de llevar a las Cortes el citado Tratado III y tramitar su aprobación como LO., pero se ha tomado la decisión de no hacerlo quizás por considerar que se trata de una Ley peculiar sobre la que no es hoy necesario introducir modificaciones que pudieran arrastrar a la discusión de otros temas sobre los que en estos momentos no existe ninguna problemática.

La LO. 13/1991 del Servicio Militar recoge muchos de los artículos del Tratado III pero solo en relación al personal de tropa. En cierto sentido puede decirse que añadió cierta confusión en algunos de los temas discutidos, pero abrió un posible camino para zanjar el cuestionamiento que algunos sectores plantean. En todo caso se trata de un punto sensible que es deseable se solucione en su momento recogiendo las inquietudes que existan, sin añadir otros cuestionamientos. Tema diferente es que llegue a considerarse oportuno modificar el contenido de determinados artículos.

SOBRE EL CONTENIDO ÉTICO DE LAS ORDENANZA

Desde 1978 el panorama estratégico ha variado, han cambiado los Ejércitos y la sociedad ha sufrido una importante evolución. ¿Todo lo anterior puede considerarse que invalida las Ordenanzas?. La respuesta es negativa pero no por ello se debe dejar de reconocer que algunos temas hoy se redactarían de otra forma, con mayor amplitud y posiblemente con mayor precisión.

La profesionalización de la tropa no parece obligar a ningún cambio, ya que incluso los arts. 23 y 49 que se redactaron cuando la mayoría era tropa de reemplazo, tienen el mismo valor si se aplican a los voluntarios. Tampoco la introducción de nuevas tecnologías en las estructuras de seguridad invalidan los artículos del centinela, aunque posiblemente hoy no se plantearían de igual forma.

Pero existen otros temas que merecen un análisis más profundo. El primero es el relacionado con las operaciones de mantenimiento de la Paz, la cooperación con Organismos Internacionales y la participación en Ejércitos multinacionales. Solo se refiere a estas situaciones el art. 9 y aunque en su momento significó un adelanto importante, hoy se queda corto respecto a los distintos aspectos que afectan a este tipo de misiones. La colaboración con órganos civiles, con ONGS., el trato con personal civil que no es ni del propio país ni puede considerarse como enemigo, etc, son elementos que deben hoy tenerse muy en cuenta en la formación ética del militar profesional y en especial de los cuadros de mando.

También la apertura hacia la mujer significó en su momento un notable avance. Hoy está regulado en muchas otras normas y parece tan evidente que no se tiene en cuenta que la redacción de las Ordenanzas e incluso el lenguaje empleado está dirigido hacia una población masculina. Sin que sea motivo suficiente para una revisión del texto si conviene reconocer esta limitación y tenerla en cuenta en su momento.

Respecto a lo que podría denominarse "esquema de virtudes militares", aunque como todo esquema sea susceptible de críticas y de posibles alternativas, la opinión más general es que sigue siendo válido. Habrá quien considere que se incide poco en la necesidad de que el militar del próximo siglo esté dotado de iniciativa, tenga espíritu crítico (que no es lo mismo que contestatario, ni que aficionado a los recursos), sea imaginativo y se integre al máximo en la sociedad. De igual modo hay quien reclama una mayor incidencia en el compañerismo, la lealtad o la disciplina. Pero unos y otros de alguna manera han de reconocer que estos rasgos quedan contemplados en las Ordenanzas.

Por último y tratando de no eludir algunas cuestiones sobre las que resulta más complejo opinar por su relación con problemas políticos, hay que reconocer

que unos cuantos artículos están directamente vinculados con la Constitución de 1978. No sólo aquellos que se refieren a la obligación de todo militar y de los mandos en especial a conocer y respetar la Constitución, sino aquellos que se refieren a las misiones de las Fuerzas Armadas, el Mando Supremo del Rey, el empleo del idioma, etc. ¿Qué sucedería si la Constitución Española fuese modificada en algunos de estos temas?. La respuesta más evidente es que como consecuencia de la "jerarquía" de las leyes, habría que modificar los artículos correspondientes. Otra cosa es opinar que difícilmente se modificará la Constitución en estos temas por ser básicos y muy generales.

SOBRE SU CONTENIDO JURIDICO

El Tratado III es aplicable al nuevo modelo de tropa profesional ya que no establece más diferencia importante que el Título VI referido a la "carrera militar", esto es, al profesional que lo es de por vida y tras un período de formación en un centro militar. Posiblemente con la nueva Ley relativa al Personal Militar Profesional y las restantes leyes que se deriven del proceso de profesionalización, se planteen algunos cambios, bien en los términos empleados, bien en los criterios de aplicación, pero que no deben afectar al fondo del conjunto del Tratado III. Sin embargo sí será necesario articular alguna fórmula que solucione temas como el de las "precedencias" (art. 190) y la fórmula para plantear al Mando asuntos de la profesión (art 205), que han sido mal interpretados en bastantes ocasiones: la tenencia de armas (art. 222), los derechos pasivos para la tropa (art. 223), los derechos a la solicitud de permisos o la ampliación de las limitaciones que fija el art. 192 a los nuevos medios como son los teléfonos móviles o los ordenadores.

Mayor complejidad puede tener el art. 201 que en su momento se redactó respetando la tradición del derecho a llegar hasta el Rey en representación de los agravios. Aunque con arreglo a la legislación vigente este recurso tiene más una eficacia moral que "jurídica", no parece necesario suprimirlo por mucho que sean otras las vías legales a las que se debe recurrir normalmente.





Ordenanzas para las Armadas

Los dos problemas realmente importantes que se plantean son el de la necesaria adaptación de las Ordenanzas a otras Leyes, españolas o internacionales, y el tema del alcance que debe tener el derecho de asociación de los militares.

Lo primero tiene cada vez mayor incidencia en las misiones realizadas por Fuerzas españolas fuera de nuestro territorio, en cooperación con otros Ejércitos. OTAN, EUROFOR, EUROCUERPO, Operaciones de Paz de la ONU, etc son otras tantas ocasiones en las que se plantean diferencias que en ocasiones pueden dificultar el ejercicio del mando o la administración de los recursos humanos y la misma convivencia. Hasta el momento no se ha hecho necesario modificar la legislación propia, pero no cabe duda que a la larga será conveniente estudiar las fórmulas más

adecuadas para superar las diferencias existentes. Aunque se plantee como un objetivo lejano la posibilidad de unas Fuerzas Armadas europeas forma parte de las previsiones de los países que forman la Unión Europea y en ese momento será imprescindible una legislación semejante o incluso común.

El tema del "asociacionismo militar" es más inmediato y sin duda más polémico. Las Reales Ordenanzas limitan solamente el que tenga carácter sindical o reivindicativo y el Tribunal Constitucional lo ha refrendado. Ahora bien, esto no significa que no exista latente un problema que conviene afrontar. Primero para aclarar con mayor precisión qué abarca el término "reivindicativo", segundo para encontrar un cauce eficaz al planteamiento de determinados problemas que tiene el militar, por razón de su profesión, aunque no sean de carácter "operativo" o disciplinario. ¿Son suficientes las vías vigentes? ¿Cabe una dinamización del camino que abre el art. 205 en el que se basa el proyecto de "Consejos Asesores de Personal" de la futura Ley de Régimen del Personal? ¿Han de ser las mismas vías para todos los miembros de las FAS, o deben plantearse diferentes según niveles?

Estos y otros interrogantes han de estudiarse con la mayor prudencia ya que no son trasladables las experiencias. Cada país ha buscado la solución por caminos diferentes, teniendo en cuenta las características de su sociedad y las de sus Ejércitos. La existencia de Asociaciones internacionales como EUROMIL indican que lo común no es la fórmula sino la necesidad de facilitar a los miembros de las Fuerzas Armadas la defensa de sus derechos profesionales, manteniendo a la par la fuerza y cohesión que nacen de la lealtad y la disciplina.

Una última reflexión que abarca no solo el contenido del Tratado III sino el de todas las Reales Ordenanzas. ¿Es de aplicación solo a los militares o en el nuevo concepto de Defensa Nacional ha de entenderse que obligan también a todos cuantos forman parte de la estructura de la Defensa? Esta cuestión, que hoy plantea pocas dificultades, puede llegar a ser clave en el futuro cuando algunos de los medios imprescindibles para el desarrollo de una operación militar se encuentren bajo la responsabilidad directa de personas vinculados plenamente a Defensa, pero que no sean miembros de los Ejércitos.

Retomando la pregunta inicial: ¿Deben redactarse unas nuevas RR.OO.? Es posible que estas reflexiones no hayan ayudado a encontrar una respuesta clara, posiblemente porque en este tema, como en otros similares, no la haya. Pero por si sirve como referencia podría ser una conclusión que quizás no sea éste el momento oportuno para unas nuevas Ordenanzas, pero que deben aclararse y complementarse algunos de los temas que, por distintos motivos, han quedado distanciados de la realidad de las Fuerzas Armadas del siglo XXI ■