

PREMIOS DEFENSA 2004
LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN
DEL PERSONAL MILITAR*

Fabio Pascua Mateo.
Letrado de las Cortes Generales.
Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO

1.- CONSIDERACIONES GENERALES: LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN. 2.- EL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR: UNA RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECCIÓN. 3.- DERECHO COMPARADO. 3.1. Los límites al derecho de reunión de los militares en los Convenios Internacionales. 3.2. El régimen adoptado en las legislaciones estatales. 4.- DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL. 5.- REGULACIÓN ACTUAL. 5.1. Reuniones en recintos militares. 5.2. Manifestaciones políticas, sindicales y reivindicativas. 5.3. Otras reuniones y manifestaciones. 6.- CONCLUSIÓN.

**1. CONSIDERACIONES GENERALES: LOS DERECHOS
DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN**

Aunque no puede negarse que los últimos años han conocido un interés inusitado por cuanto hace relación a la particular posición de los miembros de las Fuerzas Armadas respecto de los derechos fundamentales y los deberes constitucionales, hasta el punto de que el propio legislador ha reconocido la necesidad de proceder a su adaptación al modelo de un Ejército

* Este estudio fue considerado finalista por el Jurado del Premio «José F. de Querol y Lombardero» 2004 del Ministerio de Defensa.

profesional (1), lo cierto es que, frente a otras vertientes como el derecho de asociación, los derechos de reunión y manifestación han quedado en cierto modo difuminados en el tratamiento legal, jurisprudencial y doctrinal. Sin embargo, no ha de olvidarse que los mismos comprenden un haz de facultades de relevancia destacada en cuanto a su incidencia en la vida pública y cuyos perfiles —ocupación, por ejemplo de lugares abiertos al tránsito ciudadano— aconsejan un tratamiento específico para quienes visten uniforme. A dar respuesta a estas y otras cuestiones se dirigen las siguientes páginas, que comenzarán por recordar algunos de los contornos más relevantes de los derechos estudiados para, a continuación, abordar el régimen específico que adquieren cuando entran en contacto con el ámbito castrense. Para ello, se hará mención a la discutida vigencia de la teoría clásica de las relaciones especiales de sujeción como fundamento general de las particularidades que han de introducirse, se expondrá el régimen jurídico vigente en algunos Estados con los que puede resultar apropiada una comparación y, finalmente, se irán desglosando los distintos supuestos en que ha de valorarse la oportunidad o no de una restricción determinada con el fin de que los deberes que pesan sobre quienes adoptan la decisión de ingresar en una institución con un régimen disciplinario necesariamente más severo que otros ámbitos de la función pública, sean los estrictamente necesarios, sin hacer su carga indebidamente gravosa.

Los derechos de reunión y de manifestación constituyen una de las formas más clásicas de las libertades públicas, si bien, dado que implican ya una acción mancomunada de los individuos y, puesto que históricamente no han faltado ocasiones en que se les asoció a la proliferación de desórdenes callejeros, su reconocimiento generalizado ha resultado relativamente tardío. Nos cuenta **Pérez Serrano** (2) que son dos los posibles modos de afrontar su existencia. Uno de ellos es la tradición británica, que parte de la base de que si tres sujetos tienen individualmente el derecho de ir donde quieran y hablar de lo que les plazca, igualmente podrán hacerlo juntos, y en reunión de mil personas más, en la calle o en local cerrado. En consecuencia, ya se trate de un *meeting*, que tiene carácter estático o de una *demonstration*, esto es, la reunión puesta en marcha recorriendo lugares públicos, la autoridad se desentiende, limitándose a amparar el derecho de los reunidos, defendiéndolos de las agresiones o velando para que no se cometan delitos.

En el resto de los Estados constitucionales se ha preferido, sin embargo, regularlo como derecho autónomo. En la Constitución norteamericana

(1) Disposición final séptima de la ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

(2) PÉREZ SERRANO, N., Tratado de derecho político, Civitas, Madrid, 1989, pág. 668.

de 1787 lo encontramos recogido en la I enmienda, que prohíbe al Congreso hacer ley que limite el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al Gobierno la reparación de sus negocios (3). La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 no lo menciona, pero sí la Constitución Francesa de 1791, que en su Título I reconoce «la libertad de los ciudadanos de reunirse pacíficamente y sin armas, de conformidad con las leyes de policía». Después de esta etapa revolucionaria el derecho se oscurece un tanto, en buena medida por la agitación ocasionada por los clubes, especialmente el de los jacobinos, mezcla de reunión y de asociación, que ocasionaron serios disturbios y problemas de orden público. Sin embargo, con el paso del tiempo, la Constitución belga de 1831 lo consagra (4), el movimiento liberal-democrático de 1848 lo reivindica (5) y, en general, toma carta de naturaleza en los textos constitucionales en los términos aún hoy vigentes, es decir, que la reunión sea pacífica y sin armas, coligándose más tarde con el derecho de asociación cuando se superen los recelos que el corporativismo propio del Antiguo Régimen hizo nacer en el pensamiento liberal en relación con los cuerpos intermedios.

En España (6), la tradición decimonónica no fue, al menos en la primera mitad del siglo, demasiado favorable a este derecho al que se consideraba más fuente de desórdenes que condición para la realización plena de las libertades. En consecuencia, cuando se le reconoció se hizo con notables cautelas: se sometieron las reuniones a autorización previa, se requirió la presencia de un representante de la autoridad, se dotó a los Gobernadores Civiles o a los Alcaldes de un amplio margen de apreciación para decidir su disolución sobrevenida y, frecuentemente, se permitió su celebración únicamente cuando se tratase de actos electorales. Muchos de estos rasgos los encontramos en el Decreto de 21 de octubre de 1820, los

(3) Por cierto, con notable perspicacia, esta norma pone en conexión los derechos de reunión y de petición, que con tanta frecuencia han aparecido unidos como medio de presión política al poder público.

(4) El art. 19 establece que «Los belgas tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, de conformidad con las leyes que puedan regular el ejercicio de este derecho, sin sujetarlo, no obstante, a una previa autorización. Esta disposición no es aplicable a las reuniones al aire libre, que se someten a las leyes de policía».

(5) El art. 8 de la Constitución Francesa de 1848 dispone que «los ciudadanos tienen el derecho de asociarse, *de reunirse pacíficamente y sin armas*, de hacer peticiones, de manifestar sus pensamientos por medio de la prensa o por otro cualquiera. El ejercicio de estos derechos no tiene más límites que los derechos y la libertad de los demás y la seguridad pública. La prensa no puede, en ningún caso, ser sometida a censura».

(6) Un detallado estudio sobre la legislación histórica en España para regular el derecho de reunión se encuentra en LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, págs. 17 y ss.

arts. 315 a 320 del Código Penal de 1822 y la ley de 1 de noviembre sobre reuniones públicas para discutir materias políticas, de ese mismo año, primeros documentos legislativos del Estado liberal en que aparece regulado. Con dificultad, pero de manera constante, el avance de la centuria es testigo de una mayor receptividad de los poderes públicos frente al mismo, paralela a la evolución del resto de los Estados europeos. Ya durante los debates que habrían de dar luz a la Constitución de 1837, el diputado Sr. Soler reclamó que en ella se incluyera el derecho de reunión, requerimiento que alcanzó más intensidad durante la elaboración de la Constitución *non nata* de 1856, momento en que incluso se llegó a pedir la supresión de la autorización administrativa previa. No obstante, y pese a algún avance pequeño como fue el inicio de su regulación por medio de leyes, en lugar de las hasta entonces frecuentísimas circulares, no será hasta el Sexenio Revolucionario cuando se le dé cobijo constitucional. El propio Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de septiembre de 1868 lo enumeraba dentro de sus objetivos políticos y el Decreto de 1 de noviembre de ese año, transformado en ley el 20 de junio de 1869, le da una regulación notablemente generosa. Pero la nota más importante es seguramente su recepción con todos los honores en la declaración de derechos de la Constitución de 1869, cuyo art. 17.2 establece que no puede ser privado ningún español «del derecho de reunirse pacíficamente», si bien el art. 18 precisa que «toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía» y que las «reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día».

Desde este momento, su reconocimiento será unánime en todos nuestros textos constitucionales. Aparece en el Proyecto de Constitución republicana y federal de 1873, en el que los límites debidos van decantándose (7), y en el art. 13.2 de la Constitución de la Restauración, de 1876, que reconoce el derecho de todo español «de reunirse pacíficamente». Transcurridos los primeros momentos de asentamiento del nuevo régimen, durante los cuales la reglamentación fue muy restrictiva, se aprobó la ley de 15 de junio de 1880, objeto de elogios generalizados por parte de la doctrina, algunos de cuyos preceptos, como la definición de reunión como la agrupación de 20 ó más personas o las reuniones excluidas de este régimen y,

(7) Su art. 18 dispone que no se podrá privar a un español «del derecho de reunirse y asociarse pacíficamente para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública». El art. 24, en línea similar con la Constitución anterior pero con mayor precisión matiza que las «reuniones al aire libre y las manifestaciones serán de día y nunca han de obstruir la vía pública ni celebrarse alrededor de los Ayuntamientos, Cortes de Estado o Cortes de la Federación».

por tanto, totalmente libres, se han incorporado a la regulación actual. En fin, el art. 38 de la Constitución de 1931 reguló el derecho de reunión y manifestación, expresión que por vez primera aparece en España en una norma de rango constitucional, en los siguientes términos: «Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación».

Incluso durante la vigencia de regímenes autoritarios se mantuvo formalmente el reconocimiento de este derecho. Así, durante la dictadura del General Primo de Rivera, el art. 29.2 del Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española de 1929, incluyó dentro de lo que denominaba derechos de los españoles en su vida de relación, el de «reunirse pacíficamente con sus conciudadanos». Por su parte, el art. 16 del Fuero de los españoles de 1945 «Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes». En este caso, el mantenimiento de la vigencia del Decreto de 2 de marzo de 1938, que permitía al Ministerio del Interior prohibir una reunión por razones de orden público y conveniencias de propaganda, así como de la Orden Circular de 20 de julio de 1939, de la Subsecretaría de Interior y la aprobación posterior de la ley 45/1959, de 30 de julio, de orden público, volvían ineficaz esta garantía e incluso la ley de 1880, que nadie se había molestado en derogar formalmente. No obstante, aún en vigor el Fuero de los Españoles, se aprobó la ley 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del derecho de reunión, que guardaba notables similitudes con la de 1880, pero mantenía en su art. 5 la exigencia de autorización previa para la celebración de «reuniones públicas en lugar abierto al uso público», bien que sometida a silencio positivo, hecho que, a la postre, significó la declaración de su inconstitucionalidad sobrevenida por parte de la STC 36/1982, de 16 de junio (8).

En la actualidad, el derecho de reunión y de manifestación se rige por el art. 21 CE 1978, cuyo apartado 1 establece que «Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa». El apartado 2 añade que en «los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

(8) En concreto, su F.J.3 concluía que el precepto constitucional indudablemente contrasta «con el desarrollo que hacía la Ley preconstitucional, al regular el derecho partiendo de una prohibición general previa para su ejercicio, a reserva de la autorización del Gobernador Civil de la provincia, ya que la Constitución consagra el derecho fundamental sin supeditarlo a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración».

Asimismo, es aplicable para el supuesto específico de las manifestaciones delante de las sedes del Congreso de los Diputados y del Senado, el art. 77 1, conforme al cual las «Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas» (9). En fin, tampoco conviene olvidar que durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio previstos en el art. 116 CE puede suspenderse la vigencia del art. 21, conforme a lo previsto en el art. 55.1 CE. El desarrollo legislativo de esta normativa se contiene en la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (10), los arts. 513 y 514 del Código Penal, reformados por la LO 2/1998, de 15 de junio, por la que se modifican el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para reprimir diversos episodios de violencia callejera (11); los arts. 16 y ss. de la LO 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, acerca de la disolución de una manifestación por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; asimismo, la LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y la LO 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los Estados de alarma, de excepción y de sitio, sobre todo su art. 22. Todo ello, sin olvidar el procedimiento especial de tutela regulado en el art. 122 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso —administrativa, que a juicio de la doctrina constituye uno de los pocos ejemplos claros de aplicación del principio de oralidad en el procedimiento contencioso— administrativo (12).

(9) En relación con la insuficiente regulación de este fenómeno en el derecho español, véase SÁINZ MORENO, F., Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos, Cuadernos de derecho público, núm. 15, enero-abril 2002, págs. 45 y ss.

(10) Modificada por la LO 4/1997, de 4 agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos para establecer las responsabilidades, directas y subsidiarias, por los daños ocasionados durante una manifestación y por la LO 9/1999, de 21 de abril, en este caso para dar audiencia a los Ayuntamientos afectados por el recorrido de una manifestación a la autoridad gubernativa antes de que ésta se pronuncie, en su caso, sobre la prohibición o alteración del recorrido de las mismas.

(11) Se trataba, entre otros aspectos, de tipificar las conocidas como contra-manifestaciones, que, amparándose en un uso indebido del derecho de manifestación, tenían por objeto precisamente impedir a otros su ejercicio. Acerca de los límites, en este sentido, del derecho de reunión, dice la STC 2/1989, de 29 de enero, que «ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio» (F.J.5).

(12) En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J., Derecho de reunión y de manifestación, Civitas, Madrid, 2002, pág. 125. Sobre este procedimiento, véase también GUTIÉRREZ VICÉN, C., Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: estudio sistemático, coordinación Benigno Pendás García, Ed. Praxis, Barcelona, 1999, págs. 401 y ss.

Con estos materiales, puede definirse la reunión, según la fórmula consabida empleada por **Colliard**, como la agrupación de personas organizada, discontinua y momentánea, destinada a la defensa de intereses, el intercambio de ideas o la publicidad de problemas (13), mientras que la manifestación es, para **Burdeau**, el hecho de un grupo de hombres que utiliza la vía pública para expresar su opinión, por su presencia, sus gestos o sus gritos (14). Mucho se ha discutido sobre su naturaleza jurídica (15), si bien parece irse asentando su configuración como derecho de libertad, intermedio entre los de libre expresión y de asociación, de ejercicio colectivo y con una finalidad participativa, tal y como lo ha precisado la STC 85/1988, de 28 de abril (16). Cuatro son sus elementos configuradores: el subjetivo, es decir, que se trate de una agrupación de personas concertada, en la que se dé un cierto grado de connivencia entre los intervinientes en el acto; el temporal —ya que su duración ha de ser transitoria para diferenciarse de las asociaciones, que manifiestan una clara vocación de permanencia en el tiempo (17)—; el causal —pues se exige la licitud de la finalidad para estar cubierta por este derecho— y el real u objetivo el lugar de celebración, que determinará el régimen aplicable.

En efecto, el art. 21 CE distingue dos sistemas distintos (18), estos es, los correspondientes a las reuniones en locales cerrados y las con-

(13) COLLIARD, C.A., *Libertés Publiques*, Dalloz, París, 1989, pág. 720.

(14) BURDEAU, G., *Les libertés publiques*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1972, pág. 216.

(15) De derecho de libertad del individuo en relación con otros, fácilmente transformable en derecho político habla SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pág. 171. Por su parte, SORIANO DÍAZ, R., Artículo 21. Derecho de reunión, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo II, Edersa, Madrid, 1997, pág. 576, afirma que es una libertad individual de ejercicio colectivo, presupuesto para el ejercicio de otros derechos y, sobre todo, instrumento primario de participación política.

(16) Los términos utilizados en su F.J.2 son los siguientes: «Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ellos, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo». En sentido similar se ha pronunciado la reciente STC 196/2002, de 28 de octubre, cuyo F.J.4 dice que «el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria».

(17) En este sentido, FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 158.

(18) Ello al margen de la mención a diversos supuestos no sujetos a la LODR, sobre los que volveremos al final del capítulo, respecto de los que rige una libertad completa.

vocadas para celebrarse en lugares de tránsito público, a las que se equiparan las manifestaciones. Requisito común a ambos es su carácter pacífico y sin armas, cuyo incumplimiento, junto con la infracción del orden público, es «el único motivo por el que la autoridad gubernativa puede prohibir la realización de una manifestación en un lugar de tránsito público». Por esta razón, «toda manifestación en la que pudieran ejercerse, tanto violencias «físicas» [...] como incluso «morales con alcance intimidatorio para terceros» [...] excede los límites del ejercicio del derecho de reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento» (19). Además de esta condición, se dan otros elementos comunes a las dos modalidades, que permiten hablar de un régimen general. De este modo, las reuniones y manifestaciones, que no necesitan de ningún tipo de autorización previa, sólo pueden ser convocadas por personas que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles, quienes deben adoptar las medidas necesarias para garantizar su buen orden, respondiendo subsidiariamente, en caso contrario, por los daños a terceros causados por los participantes, sin perjuicio de poder repetir contra éstos, según dispone el art. 4 LODR. La falta de autorización previa no impide cualquier tipo de actuación por parte de los poderes públicos, pues, además de proteger el desarrollo de las reuniones y manifestaciones frente a quienes pretendan menoscabar su ejercicio lícito, las pueden suspender e incluso disolver, mediante resolución previamente comunicada a los concurrentes, cuando sean ilícitas, ocasionen alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes y cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

Las diferencias de régimen son, en cualquier caso, notables, como corresponde a la distinta intensidad de ejercicio del derecho en el caso de reuniones en locales cerrados y de manifestaciones. La primera versión apenas requiere precisiones ulteriores a las ya expuestas con carácter general. Únicamente los arts. 6 y 7 LODR regulan la presencia facultativa, a petición de los organizadores o promotores, de un delegado de la autoridad gubernativa, que no podrá intervenir en las discusiones, ni siquiera hacer uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes. Su función está, pues, en relación con el deber de los poderes públicos, antes mencionado, de proteger la reunión frente a quienes intenten impedir o

(19) STC 59/1990, de 29 de marzo, F.J.5.

dificultar su desenvolvimiento, para lo que constituyen un interesante elemento de disuasión (20).

En cuanto a las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, conceptos éstos, que han de interpretarse de manera estricta, sin que pueda extenderse su régimen a supuestos como los espacios abiertos «en las inmediaciones de tránsito público» (21), siguiendo lo dispuesto en el art. 21.2 CE, se establece una carga para los organizadores que consiste en una comunicación previa —enviada entre los treinta y los diez días anteriores a la fecha de la convocatoria, salvo que motivos de urgencia justifiquen un plazo menor que, en todo caso no puede ser inferior a veinticuatro horas— por escrito a la autoridad gubernativa (22). En ella se harán constar los datos personales de los organizadores, lugar, fecha, hora y duración prevista del acto, su objeto, itinerario proyectado cuando se prevea la circulación por las vías públicas y las medidas de seguridad proyectadas. La autoridad competente, una vez solicitado informe del Ayuntamiento afectado, y siempre que existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir el acto o proponer la modificación de su fecha, lugar, duración o itinerario, mediante resolución motivada notificada dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la comunicación correspondiente (23).

(20) En este sentido GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y de manifestación*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 196 y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, op. cit., pág. 183. Desde luego, regulada en estos términos, la figura se aparta claramente de sus antecedentes históricos en los que, por su presencia obligatoria, el delegado ejercía una clara función de control sobre los reunidos, factor que quizá explique algunas reticencias expuestas frente al régimen actual, como es el caso de SORIANO DÍAZ, R., *Las libertades públicas*, Tecnos, Madrid, 1980, pág. 210. Acerca de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, es interesante PÉREZ CASTAÑO, D., *Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación*, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1997, págs. 135 y ss.

(21) STC 196/2002, de 28 de octubre, F.J.7.

(22) El Tribunal Constitucional ha insistido en que dicha comunicación es una simple declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros. Así, STC 66/1995, de 8 de mayo, F.J.2, resolución que ha sido objeto de un comentario no exento de algunas críticas en TORRES MURO, I., *Limitando el derecho de reunión*, REDA, núm. 88, octubre-diciembre 1995, págs. 583 y ss. En el mismo sentido, SSTC 59/1990, de 29 de marzo, F.J.5, 42/2000, de 14 de enero, F.J. 2 y 196/2002, de 28 de octubre, F.J.4.

(23) El Tribunal Constitucional ha entendido preferible esta última opción, que deberá intentarse antes de decidir la prohibición de la manifestación. SSTC 66/1995 F.J.5 y 42/2000, de 14 de febrero, F.J.2.

Contrariamente a otras épocas (24), la cláusula de orden público ha sido objeto de una interpretación restrictiva por parte de la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como, especialmente, del Tribunal Constitucional. Por referirnos brevemente a este último, baste recordar, ante todo, que dicha cláusula se circunscribe al aspecto fáctico del mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y meta jurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político (25). A ello se añade que no toda invasión de una vía pública se ha considerado como una infracción que justifique la prohibición de una manifestación, sino que para ello debe acreditarse para el caso concreto y a partir de datos basados en la experiencia «un riesgo cierto de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas» o bien «si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas» (26). Estos elementos se han venido exigiendo con una cierta menor intensidad en los supuestos en los que la autoridad competente ha establecido de manera expresa la prohibición de cortar la circulación por la vía afectada (27). En último término, si los organizadores discrepan de la decisión adoptada, pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa a través del procedimiento previsto en el art. 122 de la ley 29/1998. A tal fin, deberán dirigirse en el plazo de cuatro días al Tribunal Superior de Justicia competente por razón del territorio, el cual debe convocar, en el plazo improrrogable de cuatro días y tras poner de manifiesto el expediente si se le hubiera remitido, al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes a una audiencia para oírlos contradictoriamente, finalizada la cual resolverá sin ulterior recurso, a salvo, evidentemente, el de amparo ante el Tribunal Constitucional. La decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar las modificaciones propuestas.

Este régimen puede suspenderse, como ya se ha apuntado, durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio, conforme a lo dispuesto en

(24) Véase al efecto MARTÍN-RETORTILLO, L., *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— del ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975.

(25) STC 66/1995, F.J.3.

(26) STC 66/1995, de 8 de mayo, F.J.3, reiterada por STC 42/2000, que estima irrelevante incluso el hecho de que el propósito de interrumpir el tráfico no fuese comunicado a la Administración, F.J.5.

(27) ATC 176/2000, de 12 de julio, F.J.2.

el art. 55.1 CE. En estos casos, el art. 22 de la LO 4/1981 establece que la autoridad gubernativa puede someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones o manifestaciones, así como proceder a su disolución. Quedan exceptuadas las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de sus fines y de acuerdo con sus Estatutos. Para penetrar en los locales en que tengan lugar las reuniones, la autoridad gubernativa deberá proveer a sus agentes de autorización escrita, salvo en los casos en que se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito, agresiones a las Fuerzas de Seguridad o en cualquier otro caso de flagrante delito.

2. EL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR: ¿UNA RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECCIÓN?

Precisadas de este modo las notas generales del derecho comentado, procede pasar a estudiar las restricciones que se establecen en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Como iremos viendo a continuación, éstas suelen fundamentarse a partir de la teoría de las relaciones especiales de sujeción que, en el caso de la milicia —significativamente citada por Otto Mayer como ejemplo emblemático de éstas— se ampara en la necesidad de mantener los principios de neutralidad política y de disciplina. Sin embargo, es curioso destacar cómo los primeros límites —impuestos durante el Antiguo Régimen—no obedecen tanto a este tipo de razones, cuanto a puras razones de orden público, dado el peligro que suponía la aglomeración de personas armadas, y en no pocas ocasiones consumiendo alcohol, para la tranquilidad del lugar (28). En cualquier caso, y teniendo en cuenta que el derecho de reunión no cubre en ningún caso la concurrencia de hombres armados, las modulaciones introducidas por la legislación para los militares van a preocuparse en exclusiva por la primera de las razones apuntadas.

En efecto, la delimitación específica de los derechos de reunión y de manifestación en el ámbito castrense tiene como punto de partida la premisa de que el estatuto de los militares se inserta en el marco de las relaciones de sujeción especial, con mayor intensidad aún que el resto de ser-

(28) HALE, J.R., Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento 1450-1620, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 1990, pág. 226.

vidores públicos (29). En efecto, es doctrina generalmente admitida en el derecho comparado y en España, que determinados servidores del Estado (no sólo militares, sino también jueces, fiscales o policías, aunque sólo vamos a ocuparnos de los primeros), en atención a razones como la extraordinaria relevancia de sus potestades o su derecho a llevar armas, deben estar sometidos a una restricción de sus derechos, fundamentalmente políticos, pero incluso disciplinarios, que se justifica por la necesidad de proteger ciertos fines o intereses que se estiman valiosos, ello, claro está, con las debidas garantías de que sea la estrictamente imprescindible y no se extienda de forma arbitraria o innecesaria (30). La necesidad de asegurar el respeto de dichas garantías nos impone, sin embargo, una alteración del sentido en que durante mucho tiempo, aun con notables adaptaciones a la realidad constitucional, se ha venido utilizando la noción de relaciones especiales de sujeción. Así, aun manteniendo su nomen iuris, preferimos convertirla en un mero descriptor de la situación jurídica final que resulta de la aplicación de una restricción a un derecho fundamental, sin que en ningún caso pueda emplearse para justificar sus dos efectos más tradicionales, esto es, la eliminación de la reserva de ley y la imposibilidad de acudir a los tribunales para reaccionar contra una restricción que se considera arbitraria. En su lugar, es posible sostener que el legislador democrático tiene la facultad de establecer límites a los derechos, incluso ante el silencio de la constitución, siempre que lo haga mediante una ley clara y previsible, para satisfacer una finalidad legítima, y de manera proporcionada, principio, este último, paralelo al de que la medida sea necesaria en una sociedad democrática, manejada por la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(29) Sobre las relaciones especiales de sujeción, véase LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994. Pone de manifiesto este autor que, a pesar de que el contexto en que nace esta categoría —la monarquía constitucional alemana de fines del siglo XIX— es notoriamente distinto del que rige en los modernos Estados democráticos, las relaciones especiales dan respuesta a una necesidad real de sistematizar aquellos supuestos en que es necesario acomodar los derechos generalmente reconocidos a los ciudadanos con las necesidades organizativas de la Administración. Asimismo, GARCÍA MACHO, R., *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992.

(30) Además de los autores a los que se hará referencia para cuestiones más específicas, sostienen esta posición SERRANO ALBERCA, J.M., *La protección de las libertades públicas del militar*, RAP, núm. 103, enero-abril 1984, págs. 49 y ss. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Reflexiones sobre la situación jurídica del soldado*, RAP, núm. 134, mayo-agosto 1994, pág. 47, esta última con una alusión específica a la situación de sujeción especial como categoría en la que se encuadran estas situaciones, una vez adaptada a la realidad constitucional.

Dos grupos de razones justifican la pertinencia de un estatuto especial: la voluntariedad de ingreso y el respeto a determinados principios que, en el caso de las Fuerzas Armadas, se centran sobre todo en los de neutralidad política y de jerarquía. Ante todo, el ingreso en el ejército como militar profesional es una decisión libre y quien la asume sabe de antemano que su libertad se va a ver reducida en cierta medida. Este argumento, muy presente en el origen de la dogmática sobre relaciones especiales de sujeción (31) y sometido a fuertes críticas en la actualidad (32) ha sido, sin embargo, utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (33) en su Sentencia dictada en el caso Kalaç contra Turquía, de 1 de julio de 1997, donde declara ajustada al Convenio una sanción impuesta a un juez militar acusado de prácticas que revelaban que había adoptado opiniones fundamentalistas, puesto que «Al optar por seguir una carrera militar el Sr. Kalaç estaba aceptando por voluntad propia un sistema de disciplina militar que por su propia naturaleza implicaba la posibilidad de establecer sobre ciertos derechos y libertades de los miembros de las Fuerzas armadas limitaciones no susceptibles de ser impuestas a los civiles» (34).

(31) Así, lo encontramos como sustitutivo de la necesaria habilitación legal a la restricción de un derecho propia del Estado liberal en MAYER, O., Derecho administrativo alemán, vol. IV, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, pág. 44.

(32) Entre ellas el decidido rechazo al viejo principio *volenti non fit iniuria* contenido en LÓPEZ BENÍTEZ, M., Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción, op. cit., págs. 340 y ss. En cualquier caso, y sin los efectos atribuidos por la doctrina tradicional, que son incompatibles con la indisponibilidad general de los derechos fundamentales derivada de la dimensión objetiva que les atribuye la STC 25/1981, de 14 de julio, la voluntariedad en la entrada en la relación de sujeción especial añade un plus de legitimidad a las constricciones que aquella comporta.

(33) Sobre el valor en España de las sentencias del TEDH se ha pronunciado la STC 245/1991, de 16 de diciembre la cual, aun asumiendo la jurisdicción obligatoria del Tribunal, les niega «eficacia ejecutiva» limitando sus efectos, en principio, a los meramente declarativos. No obstante, matiza esta postura añadiendo que los poderes públicos no pueden permanecer indiferentes ante esa declaración de violación de un derecho reconocido en el Convenio (F.J.2). El propio Tribunal constitucional es el primero en no «permanecer indiferente» hasta el punto de haberse afirmado que «la sensibilidad hacia la jurisprudencia de Estrasburgo a la hora de interpretar las normas españolas sobre derechos humanos se ha convertido en una constante que informa con carácter habitual la filosofía del Tribunal Constitucional.» MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., La recepción por el Tribunal Constitucional de la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos, La Europa de los derechos humanos, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1998, pág. 260.

(34) § 28, que cita también la STEDH en el caso Engel y otros contra Países Bajos de 8 de junio de 1976, § 57. Un fundamento muy similar se encuentra en la STEDH de 16 de diciembre de 1992, en el caso Hadjianastasiou contra Grecia, en el que se recurrió como contraria al art. 10 del Convenio (libertad de expresión) una sanción impuesta a un ingeniero aeronáutico, que prestaba servicios como oficial del Ejército del aire por haber revelado datos clasificados como secretos (§ 46).

A ello se añade que la limitación de los derechos de los militares responde a fines adecuados a un Estado liberal-democrático. En particular se han defendido dos principios básicos como son la conveniente despolitización de lo que, parafraseando a **Locke**, constituye «*the force of the Society*» (35) y la necesidad de mantener la disciplina y el principio de jerarquía que, si conveniente para todos los rincones de las Administraciones públicas, es imprescindible en el ámbito de la Administración militar (36).

Ambos fundamentos han sido desarrollados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de una jurisprudencia que ha ido delimitando los perfiles de este régimen en el marco geográfico europeo. Concretamente el principio de neutralidad política aparece en términos bien significativos en la STEDH de 20 de mayo de 1999, caso *Rekvényi* contra Hungría (37). Así, su parágrafo 41 establece que «la obligación impuesta a ciertas categorías de funcionarios, notoriamente a los policías, de abstenerse de actividades políticas se dirige a despolitizar los servicios afectados y de este modo contribuir a la consolidación y al mantenimiento de la democracia pluralista en el país. El Tribunal entiende que el caso de Hungría no es un supuesto aislado dado que un gran número de Estados contratantes restringe ciertas actividades políticas de su policía.» Más adelante (parágrafo 46) se añade que vistas las circunstancias históricas de estos Estados (38) sus autoridades pueden establecer dichos límites en sus constituciones para «asegurar la consolidación y el mantenimiento de la democracia». Se considera asimismo que «los policías están investidos de poderes coercitivos dirigidos a regular la conducta de los ciudadanos y están, en ciertos países, autorizados a llevar armas para el cumplimiento de su misión.» En fin, «los

(35) «*For both of them [poderes ejecutivo y federativo] requiring the force of the Society for their exercise it is almost impracticable to place the Force of the Commonwealth in distinct, and not subordinate hands;*» LOCKE, J., *Two Treatises of Government*, The Second Treatise, 148, Cambridge University Press, 1967, pág. 384.

(36) Algún autor ha incluido tales deberes como principios básicos de la organización militar. JIMÉNEZ VILLAREJO, J., *Derechos y deberes del militar profesional en la Constitución española*, Revista española de derecho militar, nº 77, enero-junio 2001, págs. 449 y ss.

(37) El demandante, Sr. Lázsló Rekvényi era policía y secretario general del sindicato independiente del cuerpo, que recurre la reforma del art. 40/B de la Constitución húngara hecha por ley 107 de 1993, de acuerdo con la cual se prohíbe toda actividad política al personal de carrera de las fuerzas armadas, de la policía y de los servicios civiles de la seguridad nacional.

(38) Concretamente «la experiencia que este país tiene de un régimen totalitario que dependía en gran medida del engarce directo de su policía con el partido en el poder» (§ 46). En un sentido similar, STEDH, caso *Vogt*, § 51, en relación con la experiencia de la República de Weimar, que obligó a la RFA nacida en 1949 «tras la pesadilla del nazismo», a establecer una «democracia apta para defenderse».

policías están al servicio del Estado», de manera que los ciudadanos pueden legítimamente esperar que con ocasión de sus relaciones personales con la policía van a ser aconsejados por funcionarios «políticamente neutrales y en todo caso apartados del combate político» (39). Por todo ello se concluye que «el deseo de vigilar que el papel crucial de la policía en la sociedad no se vea comprometido por la erosión de la neutralidad política de sus funcionarios se concilia con los principios democráticos.» (§41).

En cuanto al principio de jerarquía y disciplina aparece reconocido en diversas sentencias, a partir de la conocida STEDH de 8 de junio de 1976, dictada en el caso Engel y otros contra Países Bajos en la que se afirma que «el correcto funcionamiento de un ejército es difícilmente imaginable sin unas normas legales que tengan como fin evitar que sus miembros minen la disciplina militar» (§ 100) (40). Entre ellas destacan las ya citadas en el caso Hadjianastassiou contra Grecia, donde se hace referencia a las «particularidades de la vida militar» que implican «deberes» y «responsabilidades» específicos (§ 46) y Kalaç contra Turquía, en el párrafo antes transcrito. Asimismo merece mención la STEDH, caso Larissis y otros contra Grecia, de 24 de febrero de 1998, sobre la que más adelante nos detendremos, en donde se considera a esta «estructura jerárquica» como propia de la condición militar (§ 51).

No obstante, estos límites deben respetar a su vez varias garantías que impiden que los militares queden en una situación de absoluta indefensión frente a los poderes públicos, garantías que aparecen bien enumeradas en la citada STEDH en el caso Rekvényi contra Hungría, donde se reitera una jurisprudencia más que asentada en la práctica del Tribunal, como es la exigencia de una limitación prevista por la ley de modo que sea previsible y cierta, que responda a un fin legítimo y que sea necesaria en una sociedad democrática (§ 27).

En España la Constitución contiene algunas disposiciones que configuran el núcleo esencial del estatuto de los militares. Ante todo, respecto del ejercicio del *ius puniendi* del Estado en el ámbito militar, el art. 15 permite que las leyes penales militares establezcan la pena de muerte para tiem-

(39) Esta expresión aparece también en la STEDH de 2 de septiembre de 1998, caso Ahmed y otros contra el Reino Unido, relativo a la participación de altos funcionarios locales en diversas formas de actividad política (§ 53).

(40) El caso, ya clásico en esta materia, guarda relación con diversos ciudadanos holandeses que prestaban servicios en el ejército, como suboficiales, tropa y como privados, a la vez que pertenecían a una asociación de militares de reemplazo, reconocida por el Gobierno y que reunía como afiliados a los dos tercios de ellos. La sentencia, aunque parcialmente estimatoria, negó cualquier violación del derecho de asociación de los demandantes.

po de guerra (41), mientras que el art. 25.3 faculta a la Administración militar para imponer sanciones que impliquen la privación de libertad; el art. 26, interpretado *a contrario sensu*, admite en su seno los tribunales de honor, sin olvidar el art. 117.5 que incorpora una llamada al legislador a que regule una jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio. A su vez, quedan reducidos algunos derechos políticos, puesto que el art. 28.1 habilita a la ley para limitar o excluir el derecho de sindicación de los miembros de las Fuerzas o Institutos armados y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y el art. 29.2 les reconoce el ejercicio del derecho de petición sólo individualmente y de acuerdo con su legislación específica. Asimismo, el art. 70.1 CE declara inelegibles como diputados o senadores a los militares profesionales y a los miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad y policía en servicio activo.

A partir de este material, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha tenido dificultad en aplicar a las Fuerzas Armadas los principios de jerarquía —y sus correlativos de unidad y disciplina— y de neutralidad política como fundamento del estatuto del personal militar. Aunque el principio de jerarquía es de general aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas, según se deduce del art. 103.1 CE, su impronta particular a estos efectos fue acogida en fecha temprana por el Tribunal Constitucional. Prueba de ello es la STC 21/1981, de 15 de junio, donde se reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar atendiendo a la consideración de la subordinación jerárquica y la disciplina como «valores primordiales» en el ámbito castrense que exigen pronta y rápida reacción frente a las infracciones (F.J.9) (42). La relación jerárquica se concibe de una manera amplia en la jurisprudencia constitucional, al no requerirse una posición de estricta dependencia entre los sujetos afectados, bastando en ocasiones la simple diferencia de grado (43). Por su parte, la disciplina se caracteriza como principio imprescindible de la organización militar hasta el punto de convertirse en un elemento configurador de la

(41) No está de más recordar que éstas han abolido la pena capital tras la LO 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra.

(42) Asimismo, SSTC 371/1993, de 13 de diciembre (F.J.4) y 288/1994, de 27 de octubre (F.J.2).

(43) La STC 115/2001, de 10 de mayo, niega que la relación se rompa por el hecho de que las personas afectadas estén destinadas en unidades diversas, si existe «diversidad de empleo» (F.J.3). Por su parte, la STC 157/2001, de 2 de julio (F.J.3) añade que tampoco se quiebra «por el hecho de que el recurrente en amparo se encontrase, [...] en baja por enfermedad, pues, como señala el Abogado del Estado, tal circunstancia podría en su caso matizar, pero en modo alguno romper, la relación jerárquica de subordinación entre denunciante, quien continúa en la situación administrativa de servicio activo, y denunciados». En este sentido, véase ALLI TURRILLAS, J.C., *La profesión militar. Análisis jurídico tras la ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*, INAP, Madrid, 2000, pág. 460.

misma, susceptible de justificar límites en el ejercicio de derechos constitucionales de sus miembros (44). Ello no obstante, ninguno de ellos dan cauce a un estatuto del militar que le conduzca a una situación de indefensión puesto que éste debe incorporar el sistema de valores y principios que inspiran la Constitución (45). De modo más preciso, se sostiene que es preciso afrontar en cada caso una ponderación adecuada entre el derecho constitucional afectado (salvo que el propio texto constitucional imponga o dé vía libre a su restricción) y estos principios, de acuerdo con las exigencias de proporcionalidad y adecuación, para determinar la legitimidad de su eventual ablación (46).

Algo parecido puede decirse del principio de apartidismo o neutralidad política de las Fuerzas armadas (47). Ligado a una exigencia de subordinación del poder militar al poder civil establecida en el art. 97 CE, no ha de impedir necesariamente, al menos en tiempo de paz, toda participación política de los miembros de las Fuerzas Armadas, sino tan sólo asegurar la objetividad de la Administración militar en el cumplimiento de sus funciones, así como excluir cualquier presión política de ésta sobre los ciudadanos y los poderes públicos (48). El Tribunal constitucional no ha invocado con frecuencia de forma expresa este principio, aunque está sobreentendido en toda su doctrina en la materia. No obstante es posible encontrar algún ejemplo, como es la STC 101/1991, en la que se refiere al principio de neutralidad política y sindical como medio necesario para el cumplimiento de las misiones que el art. 8 CE atribuye a los tres ejércitos y como fundamento de posibles restricciones a los derechos de los individuos que los integran (49).

(44) STC 115/2001, F.J.8. La jurisprudencia de la Sala de lo militar del Tribunal Supremo abunda en esa idea de principio configurador, así como de factor de cohesión de la disciplina. Un resumen de ella se encuentra en el voto particular a la citada STC 115/2001 redactado por el magistrado Jiménez de Parga y Cabrera al que se adhieren los magistrados Mendizábal Allende y Garrido Falla.

(45) STC 21/1981, F.J.10, reiterado en STC 115/2001. Un ejemplo específico de los límites de la relación jerárquica es la STC 177/1996, de 11 de noviembre, que declara que las Fuerzas armadas están vinculadas al contenido negativo de la libertad religiosa del art. 16 CE y no pueden imponer a un militar la participación en actos de contenido religioso ni aun cuando tenga ésta carácter institucional (F.J.10). Respecto de otros ejemplos de relaciones de sujeción especial reiteran esta doctrina las SSTC 2/1987 y 129/1995, entre otras.

(46) En este sentido, STC 102/2001, de 23 de abril, FF.JJ.2 y 3.

(47) Se ha defendido en los últimos tiempos este término frente al más general de apoliticismo. Véase SERRANO ALBERCA, J.M., Comentario al artículo 8.2, Comentarios a la Constitución, (dir. por Garrido Falla, F.) Civitas, Madrid, 2001, pág. 152.

(48) En este sentido, BLANQUER, D., Ciudadano y soldado, Civitas, Madrid, 1996, págs. 507 y ss.

(49) STC 101/1991, de 13 de mayo (F.J.4), que rechaza un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del pueblo contra la disposición adicional tercera de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

Finalmente, si bien sin desarrollarlo en profundidad, el principio de proporcionalidad de la restricción ha sido acogido en la más reciente Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha tenido ocasión de enjuiciar la legitimidad de algunos límites concretos a derechos fundamentales en la esfera castrense, por cierto, con pronunciamientos siempre favorables a la vigencia de la garantía afectada. Se trata de las SSTC 102/2001 (Libertad de Expresión), 219/2001 (Derecho de Asociación) y 115/2001, junto a la 179/2004, relativas a la tutela judicial efectiva. En todas ellas, el Tribunal sostiene que la corrección de las medidas limitadoras adoptadas en cada caso se subordina a que sean proporcionadas y obedezcan a motivos necesarios de aseguramiento de la disciplina y la unidad de acción, respetando siempre el contenido esencial del derecho afectado.

3. DERECHO COMPARADO

3.1. LOS LÍMITES AL DERECHO DE REUNIÓN DE LOS MILITARES EN LOS CONVENIOS INTERNACIONALES

La teoría de las relaciones especiales de sujeción ha tenido una notable incidencia en la delimitación de las libertades estudiadas para el personal militar. Ya en los Tratados Internacionales que regulan la protección de derechos fundamentales, los derechos de reunión y de manifestación, en cuanto enlazan en cierta medida, con la participación política, están sometido a ciertas restricciones, eso sí, siempre con la fórmula clásica de no establecerlas directamente sino autorizar a los Estados a introducirlas a través de su legislación y sin que la regulación del Tratado pueda interpretarse como una prohibición de normativas más generosas de ámbito nacional.

El art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a toda persona el derecho a la libertad de reunión. No se establecen particularidades respecto de miembros de las Fuerzas Armadas, pero éstas pudieran encontrar justificación en el art. 29.2, que permite la limitación del ejercicio y disfrute de los derechos y libertades de la Declaración, siempre que se introduzcan por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y satisfacer las justas exigencias de la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática (50). Mayor concreción aporta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo art. 21, tras reconocer el derecho de reunión pacífica, somete su ejercicio a «las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática,

(50) En contra FERNÁNDEZ SEGADO, F., Las restricciones de los derechos de los militares desde la perspectiva del ordenamiento internacional, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, abril-junio 1989, pág. 97.

en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás». Estamos ya ante una cláusula específica —complementaria a la cláusula general contenida en el art. 4— algunas de cuyas expresiones entroncan directamente con el ámbito militar, como es la referencia al concepto, por lo demás ambiguo, de la seguridad nacional.

Pudiera también encontrarse una modalidad de reunión, la reunión sindical, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo art. 8.1.c) reconoce el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos. Pero en este caso, además de la cautela que inmediatamente después se establece de modo genérico, el art. 8.2 permite someterlas a restricciones legales para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado. Finalmente, pero desde luego no por falta de importancia, el art. 11 del Convenio de Roma para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tras reconocer a toda persona la libertad de reunión pacífica y la de asociación, declara en su apartado 2 *in fine* que «no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado». La expresión de restricción legítima, como hemos visto, se ha interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el sentido de exigir, al menos, una previsión legal que establezca un requerimiento predecible y falto de arbitrariedad (51).

En el ámbito comunitario, el derecho de reunión pacífica se regula en el art. 12.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (52),

(51) STEDH de 20 de mayo de 1999, caso *Rekvényi* contra Hungría, párrafo 59, ya citada.

(52) La Carta fue elaborada por una Convención convocada por el Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 y constituida el 16 de diciembre de ese mismo año, de acuerdo con la composición y reglas de funcionamiento determinadas por el Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999. Solemnemente proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, la decisión acerca de su inclusión en los Tratados quedaba pendiente de la Conferencia Intergubernamental prevista para el 2004 por la Declaración núm. 23 aneja al Acta final de la Conferencia, relativa al futuro de la Unión. No obstante, la Carta ya ha desplegado ya algunos efectos, como resulta, por ejemplo, de su temprana invocación en la STC 292/2000, de 30 de noviembre (F.J. 8). Sobre el proceso de gestación de la Carta, puede leerse REVUELTA, I., Una Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea, *Revista del Poder Judicial*, 3ª época, núm. 58, segundo trimestre 2000, págs. 125 y ss. Algunos problemas jurídicos derivados de la misma se tratan en ALONSO GARCÍA, R., El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto 2001, págs. 13 y ss. En fin, un comentario sistemático se encuentra en RUBIO-LLORENTE, F., *Mostrar los derechos sin destruir la Unión* (consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, dir. por Eduardo García de Enterría, Colegio Libre de Eméritos, Civitas, Madrid, 2002, págs. 113 y ss.

que se ha incorporado como Parte II del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (53). Según su tenor, «toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses». En principio, la Carta no contiene una limitación específica para los miembros de las Fuerzas Armadas, sino sólo la cláusula genérica del art. 52.1 (II-112.1 del proyecto de tratado constitucional) según la cual, «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». Sin embargo, en el Proyecto de Tratado Constitucional aparece una importante novedad respecto de la formulación originaria de la Carta y es la introducción de un apartado 3 en el que se establece la correspondencia entre el contenido de la Carta y el del CEDH respecto de aquellos derechos que aparezcan garantizados en los dos ámbitos (54). Asimismo, se incluye una referencia en su Preámbulo a las explicaciones elaboradas por la Secretaría de la Convención que la elaboró, actualizadas por la Convención redactora del Proyecto de Constitución, como instrumento interpretativo de su articulado. Pues bien, en la parte relativa al art. 12 (55) se dice claramente que la extensión de este derecho viene a coincidir con su homónimo del CEDH, añadiéndose una mención explícita a su art. 11.2 (56). En consecuencia ha de entenderse que

(53) Documento CONV 850/03, de 18 de julio. Toda la información acerca de la Convención para el futuro de Europa puede consultarse en la red en la siguiente dirección, que ha de estar disponible, al menos durante los próximos cinco años: <<http://european-convention.eu.int>>.

(54) Su texto es el siguiente: «En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

(55) Dichas explicaciones se han publicado actualizadas como documento CONV 828/03, de 18 de julio.

(56) Las explicaciones, tras señalar que el derecho contemplado es el mismo que el regulado por el art. 11 del CEDH, y reproducir su contenido, añaden lo siguiente: «Las disposiciones del apartado 1 del presente artículo 12 tienen el mismo sentido y alcance que las del CEDH, pero su ámbito de aplicación es más amplio dado que pueden aplicarse a todos los niveles, incluido el europeo. Conforme al apartado 3 del artículo 52 de la Carta, las limitaciones a este derecho no pueden sobrepasar las que el apartado 2 del artículo 11 del CEDH considera que pueden ser legítimas».

la Carta ampara las mismas restricciones al derecho de reunión de los miembros de las Fuerzas Armadas que hemos visto autorizadas por el CEDH.

Consecuentemente, en al menos cuatro de los Tratados existen cláusulas que autorizan a los Estados parte a introducir límites en el derecho de reunión de los miembros de las Fuerzas Armadas. No obstante, debe insistirse, se trata de decisiones voluntarias de los Estados, pues todas las declaraciones se configuran como un estándar mínimo de protección, mejorable por el derecho interno. Así acontece con el art. 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el artículo de idéntica numeración y contenido del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 53 del Convenio de Roma, que dispone que «ninguna de las disposiciones del presente Convenio será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte.». En fin, también el art. 53 de la Carta (Art. II-113 del proyecto de tratado constitucional) regula esta cláusula de mínima protección, elemento realmente novedoso en el derecho comunitario, que sigue más bien un principio armonizador. De todos modos, y de acuerdo con el art. 52.4 (Art. II-112.4 del proyecto de tratado constitucional) si de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros se derivase un criterio más favorable para el derecho, el Tribunal de Justicia y el resto de las Instituciones estarían obligados a interpretar el derecho reconocido en la Carta de conformidad con esas tradiciones (57).

3.2. EL RÉGIMEN ADOPTADO EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES

En los sistemas constitucionales comparados, y en relación con la asistencia a reuniones políticas o sindicales, que son las que plantean verdaderamente problemas, aunque las soluciones varían desde la prohibición

(57) A estos efectos, las explicaciones de la Secretaría dicen lo siguiente: «La norma de interpretación que figura en el apartado 4 se basa en la redacción del apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (véase ahora la redacción del [apartado 3 del artículo 7] de la Constitución) y toma debidamente en consideración el planteamiento de las tradiciones constitucionales comunes seguido por el Tribunal de Justicia (por ejemplo, sentencia de 13 de diciembre de 1979, asunto 44/79, Hauer, Rec. 1979, p. 3727, sentencia de 18 de mayo de 1982, asunto 155/79, AM&S, Rec. 1982, p. 1575). Según esta norma, en lugar de seguir un planteamiento rígido de «mínimo común denominador», los derechos correspondientes recogidos en la Carta deben interpretarse de forma que ofrezcan un elevado nivel de protección que resulte apropiado para el Derecho de la Unión y esté en armonía con las tradiciones constitucionales comunes.

absoluta que establece Turquía (58) hasta la posibilidad de asistir incluso de uniforme, lo normal, casi la solución unánime, es que se establezca una limitación sólo parcial, por la que se impide a los militares la concurrencia uniformada, pero les es lícito presentarse de paisano, por cuanto se entiende que de esta manera no es tanto el soldado cuanto el ciudadano quien ejerce el derecho fundamental de reunión. Ello por lo que respecta a las reuniones fuera de recintos militares y de las horas de servicio, ya que, para estas últimas, la práctica habitual es la de prohibirlas de plano o someterlas a autorización previa.

Comenzando por Alemania, el art. 17A.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 habilita al legislador federal para introducir restricciones en determinados derechos de los integrantes de las Fuerzas Armadas, durante su período de servicio, entre ellos el derecho de reunión (59). La ley de 19 de agosto de 1975, reguladora del estatuto legal de los militares (*Soldatengesetz*), ha hecho uso de esta facultad en su art. 15.3 por el que se prohíbe a los militares la asistencia de uniforme a reuniones políticas, a lo que pueden añadirse las exigencias derivadas del deber de mantener el respeto y disciplina hacia un superior y a la imagen de respeto y confianza que se espera de un miembro del Ejército federal, incluso fuera de servicio, establecidos en el art. 17. La previsión constitucional para limitar el derecho de reunión de las fuerzas de defensa se encuentra también en el art. 85 de la Ley Constitucional de Dinamarca de 1953, que les reconoce las garantías para la libertad personal y las libertades de asociación y de reunión —arts. 71, 78 y 79, respectivamente— sólo en la medida en que lo permitan las leyes militares.

Por su parte, en Portugal, el art. 270 de su Constitución de 1976-1982, permite limitar el ejercicio de los derechos de reunión y de manifestación por parte del personal militar, así como de los agentes militarizados en servicio activo en la estricta medida en que lo exijan las funciones que les son propias. El desarrollo de esta habilitación se contiene en el art. 31B (60) de la ley 29/1982, de 11 de diciembre, de defensa nacio-

(58) CORRALES ELIZONDO, A., Consideración sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la ley 17/1999, de 18 de mayo, Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares, III Jornadas sobre asesoramiento jurídico en el ámbito de la defensa, Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Defensa, Madrid, 2001, pág. 27.

(59) Se ha subrayado que, puesto que ya el art. 8 permite que por ley se limite el derecho de reunión al aire libre, la novedad del art. 17A.1 es ampliar dicha habilitación a las reuniones en locales cerrados. Véase DÜRIG, G., *GrundGesetz Kommentar*, Band II, C.H. Beck sche Verlagbuchhandlung, München, 1989, pág. 16 del comentario al art. 17^a, tomado de BLANQUER, D., *Ciudadano y soldado*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 520.

nal y de las Fuerzas Armadas, introducido por la LO 4/2001, de 30 de agosto, que admite que puedan organizar y participar desprovistos de uniforme en reuniones y manifestaciones que no tengan carácter político o sindical. Para las concentraciones que revistan esta condición su derecho queda limitado a la asistencia silenciosa y de paisano, sin que puedan participar en tareas organizativas de ninguna clase. Restricción común a ambas es la de no poderse celebrar en los recintos militares, ni perjudicar al servicio o la plena disponibilidad horaria del personal. En cualquier caso, el régimen actual es ligeramente más favorable que el anteriormente en vigor, establecido en la versión original del art. 31 de la ley 29/1982, que prohibía cualquier tipo de participación en manifestaciones de tipo político o sindical (61).

En el resto de ordenamientos, a pesar de faltar una declaración constitucional específica, es también común la imposición de ciertas cautelas al derecho de reunión en el ámbito de las Fuerzas Armadas. El caso quizá más problemático es el de Francia, país donde no se establecen matices expresos a este derecho. No obstante, tanto la Ley sobre el estatuto general de los militares, como el Reglamento de disciplina general en los Ejércitos (62), contienen fundamentos más que suficientes para justificar límites de intensidad no pequeña en relación con las reuniones políticas y sindicales. Así, a las reuniones políticas les son aplicables los límites impuestos a la libertad de expresión en el art. 7 de la ley, en particular la exposición pública mediante conferencias u otros actos similares de opiniones políticas, que sólo se admite fuera del horario de servicio y previa

(60) Su texto es el siguiente:

«1. Os cidadãos referidos no artigo 31.º podem, desde que trajem civilmente e sem ostentação de qualquer símbolo das Forças Armadas, convocar ou participar em qualquer reunião legalmente convocada que não tenha natureza político-partidária ou sindical.

2. Os cidadãos referidos no artigo 31.º podem, contudo, assistir a reuniões, legalmente convocadas, com esta última natureza se não usarem da palavra nem exercerem qualquer função no âmbito da preparação, organização, direcção ou condução dos trabalhos ou na execução das deliberações tomadas.

3. O exercício do direito de reunião não pode prejudicar o serviço normalmente atribuído ao militar; nem a permanente disponibilidade deste para o mesmo, nem ser exercido dentro das unidades, estabelecimentos e órgãos militares».

(61) Los apartados 4º y 5º del art. 31 disponían lo siguiente:

«4. Os cidadãos referidos no n.º 1 não podem convocar ou participar em qualquer reunião de carácter político, partidário ou sindical, excepto se trajarem civilmente e sem usar da palavra nem fazer parte da mesa ou exercer qualquer outra função.

5. Os cidadãos referidos no n.º 1 não podem convocar ou participar em qualquer manifestação de carácter político, partidário ou sindical».

(62) Ley núm. 72-662, de 13 de julio, por la que se establece el estatuto general de los militares y Decreto núm. 75-675, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina general de los Ejércitos.

autorización del ministro, régimen reforzado por el art. 13.8 del Reglamento disciplinario, que prohíbe todo tipo de manifestación colectiva por parte de los militares. Por su parte, las reuniones sindicales están afectadas por la tajante interdicción de la creación de sindicatos militares y de la adhesión de los militares en servicio activo a cualquier tipo de asociación profesional contenida en el art. 10 de la ley de 1972. En el interior de los recintos militares se admiten, sin embargo, las reuniones celebradas para el desarrollo de un acto de culto religioso —art. 7, párrafo primero—.

En Italia, lo restrictivo de su regulación ha generado una cierta litigiosidad, resuelta por diversas sentencias de la Corte Constitucional. Con carácter general, el art. 7 de la ley 382/1978, de 11 de julio, que regula las normas de principio sobre disciplina militar, distingue entre reuniones celebradas en el interior de los recintos militares (63) y las convocadas fuera de los mismos. Respecto de las primeras, el art. 7.1 establece una prohibición absoluta de las reuniones ajenas al servicio, con la única excepción de las que se desarrollen en el seno de los órganos de representación, previstas en el art. 19, que deben, en cualquier caso, ser autorizadas por el mando correspondiente. Fuera de estos lugares, se prohíben las reuniones de militares en uniforme o que hagan ostentación de su condición. Junto a estas previsiones el art. 30 del Reglamento de disciplina militar somete de forma general a autorización administrativa la celebración de las reuniones no prohibidas (64). Por otro lado, el segundo párrafo del art. 184 del Código Penal Militar de Paz castiga con hasta seis meses de reclusión al militar que promueve o participa en una reunión militar convocada para tratar de cuestiones relativas al servicio o a la disciplina (65). Para el caso de las reuniones y manifestaciones políticas, el art. 6 las declara prohibidas siempre que tengan lugar durante el servicio, en recintos militares, o cuando sus asistentes lo hagan de uniforme o haciendo ostentación de su condición mili-

(63) El texto italiano es el siguiente: «Articolo 7. 1. Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste dal successivo articolo 19; queste, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti. 2. Fuori dei predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che siano in uniforme».

(64) Art. 30 del Decreto della Presidenta della Repubblica 545/1986, di approvazione del Regolamento di disciplina militare.

(65) Su texto es el siguiente: «Art. 184. Raccolta di sottoscrizioni per rimostranza o protesta. Adunanza di militari. Il militare, che raccoglie sottoscrizioni per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina, o che la sottoscrive, è punito con la reclusione militare fino a sei mesi. La stessa pena si applica al militare, che, per trattare di cose attinenti al servizio militare o alla disciplina, arbitrariamente promuove un'adunanza di militari, o vi partecipa».

tar, previsión ésta que ha sido objeto de algunos intentos de reforma, no culminados, por medio de sendas proposiciones de ley presentadas durante las Legislaturas XIII y XIV, que pretendían limitar dicha prohibición sólo para la participación activa (66).

Sobre este régimen la Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones, lo que le ha permitido fijar algunas consideraciones. Ante todo, en línea de principio, ha subrayado que la Constitución italiana rechaza cualquier interpretación institucionalista del ordenamiento militar aunque reconoce el carácter absorbente del servicio en las Fuerzas Armadas (67). En este sentido, ocasionalmente ha apuntado que, puesto que el art. 52 de la Constitución considera la defensa de la patria como deber sagrado del ciudadano —expresión utilizada exclusivamente a este respecto y que pone de manifiesto su mayor calificación respecto de otros deberes constitucionales (68)— el párrafo tercero del citado art. 52, según el cual, el ordenamiento de las Fuerzas Armadas está informado por el espíritu democrático de la República, no excluye que el ejercicio de los derechos y libertades por parte de los militares deba armonizarse con las exigencias institucionales de las Fuerzas Armadas. Para el caso que nos ocupa, la Corte considera que la celebración de asambleas de naturaleza pacífica y a las que los asistentes acudan desarmados, cuyo fin sea tratar sin animosidad de cuestiones relativas al servicio o a la disciplina, lejos de ser peligrosa, puede significar un medio de promoción y de desarrollo en un sentido democrático, del ordenamiento de las Fuerzas Armadas (69). Sin embargo, en relación exclusivamente a las reuniones

(66) Se trata de las proposiciones de ley núm. 1268, de la Legislatura XIII y núm. 432, de la XIV, presentadas por el senador Paolo Danieli, de Alleanza Nazionale, que no han sido objeto de consideración hasta la fecha.

(67) Sentencia núm. 449/1999, de 27 de diciembre. Un comentario bastante crítico con esta resolución, que declara la conformidad con la Constitución de la prohibición del derecho de sindicación para el personal funcionario de las Fuerzas Armadas, puede verse en ELIA, G., *Sotto le armi tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, Giurisprudenza Costituzionale, anno XLV —200, gennaio— febbraio, fasc. 1, págs. 550 y ss.

(68) Sentencias núm. 15 de 1973, 20 y 86 de 1974 y 31 de 1982, de 20 de enero.

(69) La Sentencia núm. 24 de 1989, aprobada el 11 de enero, dice que «è ben vero che, se la riunione è pacifica e disarmata, e se è diretta a trattare senza animosità di cose attinenti al servizio o alla disciplina nell'intento di un inserimento partecipativo alla vita della caserma, lungi dall'essere pericolosa, può rappresentare [...] mezzo di promozione e di sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate». De manera similar, la Sentencia núm. 126, de 1985, aprobada el 29 de abril, declara que «è da ritenere che la pacifica manifestazione del dissenso dei militari nei confronti dell'autorità militare — anche e soprattutto in forma collettiva per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina o al servizio— non soltanto concorra alla garanzia di pretese fondate o astrattamente formulabili sulla base della normativa vigente e quindi all'attuazione di questa,

convocadas o desarrolladas en recintos militares ha concluido que no existe una exigencia constitucional de permitir su ejercicio sin autorización previa (70). En cualquier caso, su calificación como tipo delictivo habrá de atender a las especiales circunstancias que concurran, que deberán ser valoradas por el jefe de la unidad en primera instancia y, en último término, por el órgano jurisdiccional competente, atendiendo a cánones establecidos en el ámbito de la jurisdicción penal (tales como la exclusión de las presunciones de peligrosidad o la determinación de la concreta antijuridicidad de conductas típicas) o incluso en las resoluciones precedentes del propio órgano jurisdiccional (71), todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la aplicación de la sanción administrativa que proceda (72). Por último, se ha considerado conforme a derecho el primer párrafo del art. 174 del Código Penal Militar de Paz que impone una sanción agravada a los

ma promuova lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate e quindi concorra ad attuare i comandamenti della Costituzione». Por lo demás, la falta de animosidad no impide la crítica, incluso, áspera, de los órdenes militares, protegida por la libre manifestación del pensamiento, según subraya la Sentencia núm. 30 de 1982 y, más recientemente, la núm. 519, de 2000, aprobada el 15 de noviembre. Manejo los textos proporcionados por la página de la red [«http://www.giurcost.org»](http://www.giurcost.org).

(70) La Sentencia núm. 31 de 1982 establece en este sentido lo siguiente: *«In tale contesto, il terzo comma del medesimo art. 52 Cost., secondo cui «l'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica», non esclude affatto che l'esercizio dei diritti di libertà da parte dei militari debba armonizzarsi con i fini istituzionali delle Forze stesse, al cui raggiungimento è preordinata la loro organizzazione. Pertanto, non è costituzionalmente necessario riconoscere ai militari il diritto di partecipare senza autorizzazione ad un'adunanza per trattare di cose attinenti al servizio militare, là dove si tratti di riunioni destinate a svolgersi —come nella specie— in luogo militare e non nei luoghi pubblici od aperti al pubblico, cui si riferisce in modo specifico l'art. 17 Cost».*

(71) En cualquier caso, la Corte Constitucional proporciona un elenco de conductas peligrosas en su Sentencia núm. 126 de 1985, aprobada el 29 de abril, donde se indica lo siguiente: *«Quali espressioni della tendenza possono essere menzionate le seguenti sentenze: n. 120 del 1957, concernente la previsione del reato di grida e manifestazioni «sediziose», di cui all'art. 654 c.p.; n. 87 del 1966, concernente la previsione del delitto di propaganda e apologia sovversiva o antinazionale, di cui all'art. 272 c.p.; n. 65 del 1970, concernente la previsione del delitto di istigazione a delinquere, di cui all'art. 414 c.p.; n. 16 del 1973 concernente la previsione del delitto di istigazione all'odio fra le classi sociali di cui all'art. 415 c.p.; n. 71 del 1978, concernente ancora la previsione del delitto di istigazione di militari a disobbedire alle leggi di cui all'art. 266 c.p.».*

(72) Para el caso concreto que suscitó su decisión, la Sentencia núm. 24 de 1989 declaró que *«Così se risulta acclarato che la finalità dell'adunanza non aveva carattere ostile, ma soltanto quello di discutere iniziative comuni dirette a rappresentare ai superiori la necessità di migliorare il rancio, appare evidente che, proprio nella prospettiva di cui alla citata sentenza n. 126 del 1985 di questa Corte, la liceità penale dei fini si riverbera come in tutte le riunioni di cui all'art. 17 della Costituzione-nella liceità stessa dell'adunanza. Fermo restando ovviamente l'illecito disciplinare della mancanza di autorizzazione a sensi dell'art. 30, co. II, del Regolamento di disciplina».*

militares que, reunidos en número de cuatro o más, abandonándose a excesos, rehúsen, omitan o retrasen la obediencia a la orden dada por un superior de disolverse y deponer su conducta, por considerar que la expresión «excesos» está dotada por la jurisprudencia de un significado inequívoco, referido a actos de intensa indisciplina que constituyen una presión moral y amenazante de carácter colectivo sobre la voluntad del superior (73).

En los Países Bajos, el art. 9 de su Constitución de 1814, profundamente reformada en 1983, reconoce el derecho de reunión que, sin embargo, se puede regular y limitar en su ejercicio en aras del orden público. En el ámbito castrense, la ley de 19 de diciembre de 1931, reguladora del estatuto personal de los militares distingue en su art. 12.ª entre reuniones políticas y el resto de modalidades. Para estas últimas se admite su participación siempre que no se resienta el cumplimiento de sus funciones, a lo que la ley de 14 de junio de 1990, de disciplina militar, aplicable, salvo excepciones, sólo en el interior de recintos militares y en horas de servicio, añade que cuando concurren estas dos circunstancias se necesitará previa autorización de la superioridad. En el caso de reuniones convocadas por formaciones políticas debidamente registradas y admitidas a presentar candidatos a las elecciones legislativas, provinciales o municipales, será necesaria autorización para que puedan desarrollarse en recintos militares, supuesto en el que es posible la asistencia de uniforme. Fuera de aquéllos, los militares que deseen tomar parte en las mismas deben hacerlo de paisano.

También resulta bastante amplia la legislación belga, sobre todo en lo relativo a las reuniones sindicales, teniendo en cuenta que, admitida la legalidad de los sindicatos militares, la ley por la que se organizan las relaciones entre las autoridades públicas y los sindicatos del personal militar (74) y sus reglamentos de ejecución (75), conceden a sus afiliados un permiso de cuatro horas por semestre para asistir a reuniones sindicales. De este modo, cada sindicato puede convocar una reunión informativa por semestre y cuerpo, para lo cual el delegado sindical local deberá ponerse de acuerdo con el jefe de la unidad acerca de la fecha conveniente, tras lo que se solicita oficialmente la autorización oportuna al Estado Mayor general. Las reuniones políticas se sujetan a la ley de disciplina de las Fuerzas Armadas, de 14 de enero de 1975, que las autoriza sólo fuera del horario de servicio y siempre que se acuda desprovisto de uniforme y sin hacer ostentación de la condición militar.

(73) Sentencia núm. 31 de 1995.

(74) Ley de 11 de julio de 1978.

(75) Aprobados respectivamente el 25 abril 1996 y el 9 de junio de 1999.

En el Reino Unido, la normativa se contiene en las *Queen's Regulations*, una suerte de reglamentos internos ajenos al llamado derecho estatutario como reflejo de la tradicional prerrogativa del monarca en relación con el Ejército. De acuerdo con las mismas, los militares pueden acudir a reuniones políticas o sindicales, así como a las organizadas por una asociación profesional, siempre que lo hagan fuera del recinto militar y de sus horas de servicio, que éste no resulte afectado y que no lleven uniforme. Sin embargo, esta posibilidad de asistir ha de ser totalmente pasiva en el caso de aquéllas que tengan un carácter político, por cuanto no pueden organizarlas, pronunciar discursos ni hacer propaganda de la celebración de ninguna reunión o manifestación de esta clase.

En fin, en los Estados Unidos no faltan diversas restricciones al derecho de los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, que se centran básicamente en aquéllas que presenten un carácter político o sindical. Respecto de las primeras, al amparo del art. 973 del Título 10 de la recopilación legislativa conocida como Código de los Estados Unidos (76), que limita las posibilidades de acceso a un cargo público de los militares, el Departamento de Defensa ha aprobado unas Directrices que especifican las conductas admisibles y prohibidas para los militares en activo en relación con actos políticos. De manera específica para el derecho de reunión, se considera aceptable la asistencia como mero espectador y de paisano a reuniones políticas, tengan o no carácter partidista (77). Por lo que se refiere a las reuniones de carácter sindical, es el art. 976 de Código de los Estados Unidos el que establece directamente la prohibición para los militares de pertenecer a organizaciones que tengan fines sindicales y que, entre otras actividades, convoquen todo tipo de marchas o manifestaciones contra el Gobierno cuyo fin sea el de forzar a un cargo público civil o militar a entablar negociaciones para la mejora de las condiciones personales y profesionales de los militares (78).

(76) *United States Code, Title 10. Armed Forces, Subtitle A. General Military Law, Part II. Personnel, Chapter 49. Miscellaneous Prohibitions and Penalties, Section 973*, cuyo párrafo a) dispone que «No officer of an armed force on active duty may accept employment if that employment requires him to be separated from his organization, branch, or unit, or interferes with the performance of his military duties». Manejo la versión de esta recopilación ofrecida en la red por «<http://caselaw.lp.findlaw.com>», actualizada a 22 de enero de 2002.

(77) *Department of Defense Directive, no. 1344.10, subject: Political Activities by Members of the Armed Forces on Active Duty*, aprobada el 15 de junio de 1990. Directriz 4.1.1.3.

(78) Los términos exactos de la referencia son los siguientes: «(C) *striking, picketing, marching, demonstrating, or any other similar form of concerted action which is directed against the Government of the United States and which is intended to induce any civilian officer or employee, or any member of the armed forces, to:*

4. DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL

En la tradición constitucional española, pueden destacarse dos etapas básicas acerca del reconocimiento del derecho de reunión y manifestación a los miembros de las Fuerzas Armadas. Por un lado, hasta su consagración como derecho constitucionalmente reconocido en 1869 —ya adelantado desde el triunfo de la Revolución Gloriosa en septiembre de 1868— el régimen aplicable a los militares era el mismo que el que pesaba sobre el conjunto de la ciudadanía, tanto en los momentos de mayor liberalidad como, más frecuentes, de prohibición. Por otro, desde este momento, se establecen diversas normas notoriamente restrictivas (79) que obedecían a la voluntad decidida de fines del siglo XIX de apartar al Ejército de la primera línea de la política en que lo habían instalado tanto la Guerra de la Independencia como las Guerras carlistas, durante las cuales las Fuerzas Armadas se convirtieron en muchas ocasiones en baluarte del régimen liberal español.

Precisando estas ideas, durante el Trienio liberal, tanto el Decreto de 21 de octubre de 1820, como la ley de 1 de noviembre de 1822 que regulaban, si bien con muy importantes restricciones, la posibilidad de celebrar las, por otro lado numerosísimas, reuniones políticas de la época, no establecieron particularidades para los militares. Del mismo modo, durante la Ominosa Década final del reinado de Fernando VII, el Real Decreto de 4 de septiembre de 1825 estableció una prohibición común para todo este tipo de actos, en el que se incluye de manera expresa a las tropas. Disponía el art. 1 de este Real Decreto lo siguiente: «Renuevo y amplío la prohibición de que el pueblo o una parte, multitud o asociación de él, o cualquiera cuerpo o compañía o trozo de mis Ejércitos, Milicias Provinciales y Voluntarios Realistas u otra gente armada, fuera organizada de tierra o mar, esté o no en servicio, se reúna o comunique entre sí o con otros en público ni en secreto, de palabra, por escrito u otros signos, para hacerme a Mí o a cualquiera autoridad representaciones o mensajes, o cooperar a sostener las que

(i) *negotiate or bargain with any person concerning the terms or conditions of military service of any member of the armed forces,*

(ii) *recognize any organization as a representative of individual members of the armed forces in connection with complaints and grievances of such members arising out of the terms or conditions of military service of such members in the armed forces, or*

(iii) *make any change with respect to the terms or conditions of military service of individual members of the armed forces».*

(79) Así, PÉREZ SERRANO, N., Tratado de derecho político, op. cit., pág. 668, estima conveniente restringir el goce de este derecho a militares y funcionarios en general.

otros hagan sobre materias generales de Gobierno, contra las determinaciones de éste o los actos de Justicia, ni para pedir indultos, perdones, bajas de derechos Reales, municipales que Yo haya determinado o aprobado, ni de precios de otras cosas establecidas por la Autoridad legítima, ni bajo otro pretexto, por importante o necesario que parezca» (80). En fin, entre otros varios ejemplos, puede citarse, en materia de reuniones políticas, la Real orden, del Ministerio de Gobernación de 7 de diciembre de 1852, disponiendo que no se permitan reuniones para tratar de asuntos políticos, sin autorización de los Gobernadores de provincia, que prohibía la celebración de reuniones sin autorización en tiempo electoral (81), así como la ley de 22 de junio de 1864, sobre reuniones, que carecía de cualquier mención especial a la participación de los militares. Como única excepción es preciso citar el artículo único de la ley de 22 de abril de 1855, por el que se establecía que la Milicia Nacional, como fuerza pública, no podía discutir, deliberar, ni representar sobre negocios políticos, si bien remitía a su ley reguladora la concreción de los derechos y facultades de estos cuerpos (82).

La tendencia cambia radicalmente durante el Sexenio Revolucionario, pues, reconocido el derecho de reunión tanto en el Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre de 1868, como en el Decreto Ley de 1 de noviembre de ese mismo año, se aprobó, sin embargo, la Circular de 6 de noviembre, dictada por el entonces Ministro de la Guerra, General Prim, en la que se prescribe que no ha de consentirse que «las clases militares tomen parte ninguna de las asociaciones ó reuniones, más ó menos públicas, impulsadas ó dirigidas á la expresión de una idea ó de un objeto político, sea el que fuere» (83). Desde este momento la legislación se mantuvo en términos muy similares. La Real Orden

(80) Real Decreto de 4 de septiembre de 1825, renovando la prohibición de que el pueblo, parte o multitud de él, tropas o gente armada se reúnan para representar a S.M.; con las declaraciones que se expresan. Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII y Reales Órdenes, Resoluciones y Reglamentos generales expedidos por las Secretarías de Despacho Universal y Consejos de S.M. desde 1º de enero hasta fin de diciembre de 1825, tomo X, por José María de Nieva, Imprenta Real, Madrid, 1826, pág. 269.

(81) Colección Legislativa de España, Imprenta Nacional, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1847-1878, Madrid, tercer cuatrimestre de 1852, pág. 637.

(82) El resultado final era más suave que el proyecto inicialmente presentado por el Ministro de la Gobernación cuyos términos eran los siguientes: «La Milicia Nacional no puede discutir, deliberar, ni representar sobre negocios políticos ni otros asuntos más que los relativos a su organización. Los que falten a esta disposición serán castigados con arreglo a las leyes» (DSCC núm. 117, apéndice 6º, pág. 3345).

(83) Gaceta de Madrid, de 7 de Noviembre de 1868, núm. 312, págs. 2 y 3. Es interesante reflejar los motivos alegados para esta prohibición. Así, se afirma que «ni para la defensa de la patria, ni para la guarda de la ley, ni para la seguridad del orden público, el Ejército tiene otra fuerza moral y material que le dá la unidad de su espíritu y su acción; que esta unidad no tiene otra forma que la de su disciplina y que las manifestaciones y los actos espontáneos, de cualquier

de 7 de octubre de 1871 reiteró la prohibición anterior, mientras que la Circular de 4 de febrero de 1875 prohibía la participación de los militares en «reuniones, manifestaciones o cualesquiera otros actos de carácter político» (84), eso sí, con la significativa «excepción respecto a los oficiales generales, porque ellos pueden ser y con toda frecuencia son nombrados Ministros responsables, o individuos de las asambleas políticas en virtud del libre sufragio de sus conciudadanos», previsión recordada en pleno período constituyente de la Restauración por la Real Orden de 7 de febrero de 1876. Será, de todos modos, la ley constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 la que durante mucho tiempo se ofreció como referencia, pues su conocido art. 28 dispuso que quedaba «prohibida á todo individuo del ejército la asistencia á las reuniones políticas, incluidas las electorales, salvo el derecho á emitir su voto si la ley especial se lo otorga» (85). Se establecía así una diferenciación que, debido al principio de especialidad, no fue derogada por la ley de 1880, la cual, entre los regímenes específicos que contemplaba, no preveía nada respecto de los miembros de los Ejércitos. Los Códigos penales del Ejército y la Marina, de 1884 y 1888, respectivamente, habían de confirmar el régimen de la ley constitutiva del Ejército, al tipificar como delito la asistencia a manifestaciones políticas, con un régimen de penas diferenciado para la oficialidad y la tropa, pues si para aquélla se disponía una sanción de suspensión en el servicio que en caso de reincidencia podía llegar a la separación, para ésta se graduaban distintas penas privativas de libertad (86). Esta regulación se mantuvo sin alteraciones dignas de mención en el Código de Justicia Militar de 1890.

género que sean, son su negación mas completa» y más adelante que «Lo que es lícito á los ciudadanos, que no pueden ejercer en la opinión de los demás otra coacción que la de su pensamiento ó su interés aislado, puede considerarse hasta punible en los que tienen la influencia del mando ó de la categoría en el elemento armado por el Estado para hacer respetar la ley por los que la desacatan ó la olvidan». Por último, concluye recordando que «Las clases sobre todo en quienes el servicio militar nos es una obligación indeclinable, porque, pueden á su voluntad dejar sus cargos volviendo cuando quieran á disfrutar en toda su plenitud la libertad de los derechos civiles, no tienen el de hacer de su investidura otro uso que el que les determina el deber concreto que les da respetabilidad en la opinión pública». Se ha apuntado a este respecto que semejante actitud obedece a un intento muy serio de los generales que encabezaron la Revolución de septiembre, sobre todo Serrano y Prim, de retirar al Ejército de la primera línea de la política, una vez que el conjunto de derechos democráticos otorgara al régimen parlamentario español de plena representatividad. En este sentido, SECO SERRANO, C., *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Instituto de estudios económicos, Madrid, 1984, pág. 132.

(84) En este caso, en consonancia con la Orden circular de 7 de febrero de 1875, cuya regla 4.^a prohibía todas las reuniones y asociaciones de tipo político.

(85) Téngase en cuenta que esta ley sólo fue formalmente derogada por la ley 17/1989, de la función militar.

(86) Art. 165 del Código Penal para el Ejército de 17 de noviembre de 1884 y 247 y 248 del Código Penal de la Marina de Guerra, de 24 de agosto de 1888, que excluía de esta limitación a los marinos que fuesen diputados o senadores.

Nada cambió durante la II República. Ya la ley de Defensa de la República española, de 21 de octubre de 1931, en su art. 1.2 declaraba como actos de agresión «la incitación a la indisciplina o al antagonismo entre Institutos armados, o entre éstos y los organismos civiles», pero de manera más específica, el Decreto de 19 de julio de 1934 mantuvo la prohibición para los militares, precisando que la misma les impedía asistir, no sólo «a todo género de manifestaciones, reuniones y actos de carácter político y societario», sino también «a las que, aun no teniendo aparentemente este carácter, lo signifiquen por el lugar donde se celebren, por los que en ellas tomen parte o por otras consideraciones o motivos, sea cual sea su orientación o tendencia».

En fin, dejando a un lado el régimen nacido el 18 de julio de 1936, poco compatible, como es obvio, con cualquier reconocimiento real del derecho de reunión, y menos aún en el Ejército, la norma inmediatamente anterior a la legislación vigente es el Real Decreto-Ley 10/1977 (87), de 8 de febrero, cuyo art. 2.3 prohibió a los militares profesionales «asistir a reuniones públicas de carácter político o sindical organizadas o promovidas por partidos, grupos, asociaciones de igual carácter», así como «asistir, de uniforme o haciendo uso de su condición militar, a cualesquiera otras reuniones públicas de carácter político o sindical». En su desarrollo se aprobó el Real Decreto de 1 de abril de 1977, que aclaró la regla antedicha para los casos en que «un acto que por su finalidad y por la entidad organizadora» careciera de carácter político o sindical y se intentase politizarlo «por grupos parciales asistentes al mismo», exonerando de responsabilidad al personal de las Fuerzas Armadas que estuviera presente y se mantuviese ajeno a la provocación.

5. REGULACIÓN ACTUAL

Según la redacción antes transcrita, no existe en el art. 21 CE limitación alguna al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación por los militares. Esto no significa que tales límites no existan, sino que por el contrario, aparecen y con importancia no desdeñable, a lo largo del conjunto del ordenamiento. Su regulación se encuentra dispersa, como por lo demás es norma de la casa para todos los derechos fundamentales de este personal, a lo largo de diversas disposiciones, en ocasiones contradictorias entre sí, pero que diseñan un régimen en el que la doctrina y la práctica

(87) Este Real Decreto-Ley fue formalmente derogado por la ley 17/1989.

jurídicas han introducido los suficientes elementos de coherencia y sensatez como para poder calificarlo, en su conjunto, de altamente satisfactorio en relación con las exigencias constitucionales (88). Ello no obstante, no sería malo que una eventual ley para adaptar el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales tal y como prevé la ley 17/1999 corrigiese en el futuro el único precepto que chirría, aun débilmente, en todo el entramado (89). Una vez más, se trata del artículo de las Ordenanzas destinado a reglamentar este derecho en el ámbito castrense. En esta ocasión es el art. 180, según el cual, «los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo». En el mismo sentido se pronuncia el art. 182, cuyo párrafo 1.º prohíbe a los militares profesionales acudir a las reuniones celebradas por organizaciones políticas o sindicales.

Junto a las RROO hay que contar, sin embargo, con algunas previsiones contenidas de manera fragmentaria en la LO 9/1983, concretamente el art. 2.e), que excluye del ámbito de aplicación de esta ley las reuniones «que se celebren en unidades, buques y recintos militares, a las que se refieren las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su legislación específica» y el art. 4.4, que remite también a su legislación específica la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas. Asimismo, en el derecho sancionador militar no faltan referencias que modulan esta libertad: el segundo párrafo del art. 92 del Código Penal Militar tipifica como delito «las reuniones clandestinas para ocuparse de asuntos del servicio»,

(88) De extremadamente casuista califica a esta regulación LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, op. cit., pág. 528.

(89) Así, la proposición de Ley Orgánica sobre derechos fundamentales y libertades públicas de los militares, presentada por el Grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados el 12 de junio de 2003 —núm. reg. 137974 de la VII Legislatura— caducada tras la disolución de las Cortes por Real Decreto 100/2004, de 19 de enero, incluye un art. 8 sobre derecho de reunión que clarificaría en buena medida la materia, puesto que sus dos únicos párrafos prohíben la asistencia del militar haciendo uso de su condición a reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical y someten las celebradas en unidades, bases, acuartelamientos y demás establecimientos militares a autorización previa y expresa de su jefe o director, quien debe tener en cuenta los límites impuestos por la salvaguarda de la disciplina.

mientras que el art. 8.34 de la LO 8/1998, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas califica de falta grave la acción de «asistir de uniforme o haciendo uso de la condición militar a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical» (90). En fin, aunque no afecta al objeto de este estudio, centrado en el militar profesional, procede recordar que el art. 49 de la LO 13/1991 impedía al soldado de reemplazo «asistir de uniforme a manifestaciones públicas, ni a reuniones públicas que no tuvieran carácter familiar, social o cultural», mientras que se sometían las reuniones en acuartelamientos, buques, bases y establecimientos militares a la previa autorización de su jefe, el cual debía tener en cuenta para ello los límites impuestos por la salvaguarda de la disciplina.

Lo primero que cabe preguntarse es la licitud, en línea de principio, de la introducción de estas restricciones sin una habilitación constitucional expresa. Lo ya apuntado con carácter general nos exime de volver a reiterar argumentos: la imposición de límites al ejercicio de un derecho, no previstas constitucionalmente, puede ser, en principio, legítima, siempre que sea adecuada a los fines de la organización y no sacrifique el contenido esencial del derecho. Al respecto sólo cabe añadir, tal y como establece la STC 196/2002, ya citada, que el principio de interpretación *favor libertatis* «conlleva que las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental sean interpretadas y aplicadas de tal modo que no sean más intensas que las estrictamente necesarias para la preservación de ese otro bien jurídico constitucionalmente relevante con el que se enfrenta» (91).

Sentada esta premisa, que como se podrá comprobar no es en este caso un mero enunciado retórico, la extensión concreta que para los militares tiene el derecho de reunión requiere que se distingan tres posibles conductas previstas en la normativa expuesta, a saber, la celebración de reuniones en locales militares, el régimen de las reuniones y manifestaciones de contenido político, sindical o reivindicativo y el resto de posibles reuniones en que puede participar un militar. Naturalmente, el régimen que vamos a exponer es el que ha de regir en tiempo de paz. En situación bélica teniendo en cuenta que, según afirmaba el artículo Primero.12 del Título IV de la Constitución francesa de 1791, «la fuerza pública es esencialmente obediente; ningún cuerpo armado puede deliberar», las reuniones

(90) No existe respecto de la Guardia Civil, una norma similar, por lo que habrá de aplicarse un tipo administrativo algo más general, cual es el previsto en el art. 9.7 de la LO 11/1991, que define como falta muy grave la acción de «promover o pertenecer a partidos políticos o sindicatos, o desarrollar actividades políticas o sindicales».

(91) STC 196/2002, F.J.5.

de militares, sobre todo las que se celebren en recintos afectos a la defensa nacional y las que pudieran incidir negativamente en el buen orden del servicio, cuyas exigencias aumentarán en progresión geométrica, han de poder ser prohibidas por el mando. Ello, además de responder a las razones derivadas del buen sentido, está en correspondencia con lo establecido para las situaciones de estado de excepción y de sitio respecto del común de los ciudadanos, según se ha visto anteriormente.

5.1. REUNIONES EN RECINTOS MILITARES

Como se ha señalado, las Ordenanzas someten a autorización administrativa la celebración de reuniones en unidades, buques y recintos militares. No plantea ningún problema la introducción de esta técnica administrativa, a pesar de que *prima facie* pueda chocar con el régimen diseñado por la CE y la LO 9/1983, que, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, contemplan únicamente las de la comunicación previa y la prohibición de la manifestación y la reunión en lugar de tránsito público. Sin embargo, en el supuesto relatado, lo que se está solicitando no es sólo la celebración de una reunión, sino una utilización privativa de un bien de dominio público sin realizar instalaciones permanentes, lo que tradicionalmente, y con buen sentido, se ha sometido al régimen de la autorización previa. De hecho, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, en un supuesto algo distinto pero asimilable, como es el de las reuniones organizadas por sindicatos de policía en la propia comisaría, que el derecho de reunión no implica *per se* y de manera necesaria la obligación de un tercero de poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad, especialmente cuando lo que se solicita es celebrar tal reunión en horario de trabajo (92). Resulta, por tanto, más que adecuada, la imposición de esta obligación (93) y, de hecho, el Tribunal Constitucional en Sentencia 101/1991, de 13 de mayo, ha llega-

(92) STC 91/1983, de 7 de noviembre, F.J.3. En el mismo sentido, de hecho invoca la Sentencia anterior, se pronuncia la STS de 26 de septiembre de 1996, cuyo F.J.10 recuerda que hay que distinguir entre el derecho de reunión y el derecho a ocupar, para celebrarla, un local ajeno, de la titularidad del ente público en el que se presta servicio, derecho este último inexistente, y que someter la utilización de locales policiales a previa autorización en nada afecta al derecho de reunión.

(93) En este sentido, BLANQUER, D., Ciudadano y soldado, op. cit., págs. 526 y 527, quien cita una frase oportuna contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso Greer vs. Spock —96 S.Ct. 1211, 1976— en la que se afirmaba que la función básica de una instalación militar es la de entrenar soldados y no la de facilitar un foro público.

do más lejos al entender legítima y no contraria a la libertad sindical la prohibición que establece la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), respecto del ejercicio de la actividad sindical en el interior de los establecimientos militares. Sostiene al efecto que la facultad de usar con esta finalidad los establecimientos del empleador no se deriva directamente de la Constitución y que, teniendo en cuenta el alcance meramente geográfico de dicha exclusión, no queda afectada la propia libertad sindical. Por supuesto, el único personal al que atañe la citada disposición es al personal civil que desempeñe funciones en recintos militares, puesto que, sobre los demás, pesa la prohibición general de sindicarse contemplada en el art. 1.3 LOLS.

Como únicos matices que pueden aportarse destacan las causas que pueden motivar la denegación de la autorización y los requisitos de la resolución en que ésta se formalice. El art. 49 de la LO 13/1991, antes reseñado, se refiere sólo a razones disciplinarias (94). Sin embargo, no parece difícil ampliar el círculo a consideraciones de organización y buen orden, lo que permitiría restringir los horarios en que puedan desarrollarse, los lugares en que se produzcan o, en algún caso, los asistentes con permiso para concurrir a ellas atendiendo a las necesidades de funcionamiento de la unidad, por supuesto no como mera invocación genérica, sino atendiendo a las concretas circunstancias que se produzcan (95). No resulta, en cambio, aceptable, la extraordinaria limitación propuesta por algún autor de permitir estas reuniones sólo en el supuesto de que se requieran por necesidades del servicio, alegando que lo contrario comprometería a los cuarteles en actividades ajenas a la defensa nacional (96). Se trata de una

(94) También cita sólo este tipo de razones, CORRALES ELIZONDO, A., Consideración sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la ley 17/1999, de 18 de mayo, op. cit., pág. 27.

(95) Además de las resoluciones expuestas anteriormente sobre la autorización previa, que en todos los casos se denegaba por razones de servicio, puede citarse, en el marco de la Administración Pública, aunque respecto de personal sometido a la legislación laboral, la STC 18/1981, de 8 de junio, afirma que «en la medida en que puede [el derecho de reunión] afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate» se pueden establecer especialidades en su ejercicio, doctrina reiterada más recientemente por la STC 29/2000, de 31 de enero, F.J.5. En otro ámbito que puede tomarse como referencia, la celebración de reuniones sindicales en la empresa, los arts. 77 a 81 del Estatuto de los Trabajadores autorizan al empresario a imponer restricciones necesarias por razones del servicio, e incluso a no autorizar la reunión como sanción en el caso de que no se hubiesen satisfecho las cantidades debidas como indemnización por desperfectos ocasionados en reuniones anteriores.

(96) TORRES MURO, I., El derecho de reunión y manifestación, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-Civitas, Madrid, 1991, pág. 70.

limitación que, por lo genérica, lleva más allá de lo razonable el régimen que se ha ido apuntando, que ha de dejar un amplio margen de apreciación al jefe de la unidad para conceder o no la autorización, pero ello sin llegar a impedir *a priori* otro tipo de reuniones, como puedan ser las que se celebren en el transcurso de conferencias, actos religiosos, o incluso relacionadas con cuestiones propias del estatuto personal de los miembros de la unidad (97).

La única carga que pesa sobre el mando a quien corresponda tomar la decisión es la de motivarla, lo que, en consecuencia, supone un deber de resolución expresa y por escrito. No debe olvidarse, en este sentido, que, aunque es completamente lícito adoptar un criterio restrictivo para autorizar estas reuniones, en realidad se está afectando a un derecho fundamental y, en este sentido, el Tribunal Constitucional, ciertamente para un derecho distinto, pero acuñando un criterio perfectamente aplicable al caso, ha determinado que toda limitación de un derecho de este tipo «no sólo ha de estar amparada por la Constitución y articulada debidamente en norma con rango de ley, sino ser también aplicada según criterios de racionalidad y proporcionalidad que exigen, inexcusablemente, una resolución expresa y motivada» (98). Sin necesidad de acudir a la jurisprudencia constitucional, la motivación viene exigida por el art. 54 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece esta obligación para las resoluciones que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos y para las que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales —apartado 1, letras a) y f)—. En fin, del mismo modo que lo previsto por el art. 237 de las Ordenanzas del Ejército de Tierra, antes transcrito, respecto de las reuniones de carácter religioso que tengan lugar en un recinto militar, ha de entenderse que se pueden conceder autorizaciones generales para actos de celebración periódica.

(97) De aplicarse la teoría anterior, ningún sentido tendrían disposiciones como el art. 237 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, aprobadas por Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre, que dispone que «los actos religiosos de culto o de formación y las reuniones de miembros de iglesias, confesiones o comunidades religiosas, legalmente reconocidas, que se celebren dentro de las Bases y Acuartelamientos, se ajustarán a las disposiciones generales sobre reuniones en recintos militares. La autorización correspondiente podrá concederse de manera general para actos que se celebren con periodicidad». La misma regulación se encuentra en el art. 435 de las Reales Ordenanzas de la Armada aprobadas por Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo y el art. 292 de las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, aprobadas por Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero.

(98) STC 291/1993, de 18 de octubre, F.J. 2.

5.2. MANIFESTACIONES POLÍTICAS, SINDICALES Y REIVINDICATIVAS

La asistencia a reuniones o manifestaciones políticas, sindicales y reivindicativas es el único punto que hoy está sometido a discusión, si bien es perceptible una tendencia favorable a su reconocimiento siempre que se haga sin vestir uniforme ni hacer ostentación de la condición de militar. Según se ha expuesto, el art. 180 de las RROO dispone en su inciso final que «en ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo». Frente a esta prohibición completa, la LODR parece ser más cauta, pues su art. 4.4 remite al régimen específico establecido por las Ordenanzas sólo «la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones y manifestaciones públicas». Por último, el citado art. 8.34 de la LO 8/1998 tipifica como falta grave sólo la conducta consistente en «asistir de uniforme o haciendo uso de la condición militar a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical».

Estamos ante materiales contradictorios, fruto de tiempos distintos y de actitudes en evolución, sobre los que ha de introducirse un cierto orden que, sin embargo, no parece difícil, puesto que la interpretación conjunta de las dos últimas leyes permite limitar la prohibición contenida en las Ordenanzas sólo a los supuestos de reuniones públicas o manifestaciones de contenido político o sindical en que se haga uso de uniforme u ostentación de la condición de militar (99). Así, la remisión a las Ordenanzas del art. 4.4 LODR sólo para las reuniones apuntadas, somete al régimen general la asistencia sin hacer uso de uniforme ni ostentación de la condición militar. Por otro lado, el principio de tipicidad impide que la sanción prevista en el art. 8.34 LO 8/1998, pueda extenderse más allá de sus términos, por lo que no va a poder aplicarse sanción a este tipo de actos cuando falte la vestimenta u otro modo de identificación del carácter militar.

(99) En este sentido, BLANQUER, D., Ciudadano y soldado, op. cit., pág. 524; FERNÁNDEZ SEGADO, F., las restricciones de los derechos de los militares desde la perspectiva del ordenamiento internacional, Revista de Estudios políticos, núm. 64, abril-junio 1989, pág. 110; LÓPEZ BENÍTEZ, M., Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción, op. cit., pág. 529; TORRES MURO, I., El derecho de reunión y manifestación, op. cit., pág. 69 y CASADO BURBANO, P., Iniciación al derecho constitucional militar, Edersa, Madrid, 1986, pág. 146. Dentro de las reuniones políticas ha de incluirse la celebración de actos públicos de campaña electoral, debido a la remisión que a la normativa reguladora del derecho de reunión hace el art. 54 de la LO 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

En cualquier caso, entendemos que la prohibición del uso del uniforme (100), además de razonable, por lo que tiene de identificación de quien lo porta con el conjunto de las Fuerzas Armadas, es absoluta y por tanto no caben excepciones, ni siquiera en supuestos de manifestaciones políticas cuyo objeto pudiera contar con un amplísimo respaldo social, por cuanto lo contrario sería sentar precedentes que podrían invocarse en otros contextos. No podemos, en consecuencia, coincidir con algún criterio (101) que ha entendido incluso conveniente la asistencia de militares uniformados a manifestaciones en que, por ejemplo, se solicite la incorporación de un territorio a España. Además de que la misión constitucional que a las Fuerzas Armadas encomienda el art. 8.1 CE es la defensa de la integridad del territorio nacional, no su ampliación, y de que los medios adecuados no son precisamente las demostraciones públicas, sería difícil explicar la prohibición de la asistencia en los mismos términos a una mani-

(100) Es oportuno incluir en este apartado una escueta referencia al régimen que preside la uniformidad militar. El art. 188 de las RROO dice que «los militares tienen derecho a vestir el uniforme; su uso será obligatorio en todo acto de servicio, a no ser que la autoridad militar ordene lo contrario o dispense su utilización. Con arreglo a las disposiciones vigentes para cada caso, se podrá prohibir el uso del uniforme en el ejercicio de actividades ajenas al servicio», mientras que la disposición final segunda de la ley 17/1999, obliga a los militares profesionales a vestir el uniforme reglamentario en actos de servicio. Por su parte, los arts. 292 a 300 de las Ordenanzas para el Ejército de Tierra precisan algo más este régimen. Siguiendo sus disposiciones, el régimen de uniformidad puede resumirse del siguiente modo: el uniforme está dotado de una especial significación en cuanto sirve para probar la condición militar de quien lo lleva. Por ello ha de proveerse a todo militar del equipo y prendas reglamentarias para cada actividad, así como de los emblemas, condecoraciones y distintivos —art. 300— el cual los lucirá con propiedad y corrección, sin ostentar otras divisas, emblemas, condecoraciones y distintivos que los que previamente se le hayan autorizado —art. 293—. Su uso es obligatorio, por regla general, en el destino —art. 292—. No obstante, el militar profesional puede vestir de paisano fuera de los actos de servicio, salvo que se le ordene lo contrario, e incluso, si así se le autoriza, puede hacerlo dentro de las Bases, Acuartelamientos y Establecimientos, en los lugares, horas y circunstancias que se le hayan indicado. Asimismo, la autoridad militar correspondiente puede ordenar vestir de paisano en actos de servicio —art. 295—. En campaña, por el contrario, el militar ha de vestir el uniforme reglamentario con las divisas de su empleo, puesto que, si cae prisionero, el llevarlo probará su condición de militar y, como tal, debe ser acogido por los Convenios Internacionales en esta materia —art. 299—. Por último, de especial importancia a los efectos que estamos estudiando, el militar puede vestir de uniforme fuera de los actos de servicio, siempre que no se le prohíba por la autoridad militar para evitar un perjuicio para los intereses o la imagen de las Fuerzas Armadas —art. 297—. En particular, está prevista la facultad de acudir de uniforme a actos académicos, sociales y religiosos, supuestos en los que deberá usar el adecuado a la ceremonia, de acuerdo con las correspondencias legalmente establecidas —art. 298—. Idéntica regulación se contiene en los arts. 467 a 475 de las Ordenanzas de la Armada y arts. 331 a 339 de las Ordenanzas del Ejército del Aire.

(101) Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y de manifestación*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 125.

festación en la que lo solicitado sea la secesión de una parte del Estado, eventualidad, por desgracia, no demasiado improbable. Debido a idénticas razones, deben criticarse algunos casos recientes de auténticas manifestaciones, bien que de reducidas dimensiones, de militares de uniforme que protestaban, ante la sede del INEM de la Ronda de Atocha de Madrid, contra su salida del Ejército por llevar más de 12 años en filas o haber cumplido entre 35 y 38 años de edad. Se trata, desde luego, de conductas merecedoras de sanción, circunstancia agravada por la difusión que se dio al acto, el cual apareció con algún despliegue tipográfico en varios diarios nacionales (102). Por lo demás, aunque pueda resultar obvio, no es improcedente recordar que la asistencia a cualquiera de las modalidades de reunión reseñadas debe hacerse fuera de servicio, límite general, como se ha visto, en el derecho comparado y que es inherente a las mínimas exigencias de buen orden de toda organización administrativa.

A pesar de lo acabado de esta construcción, lo cierto es que no faltan autores que han puesto en duda que con la regulación expuesta sea aplicable el régimen anterior, aun cuando en no pocos casos se considere como el más adecuado. Así, se ha apuntado que no existe ninguna norma que formalmente haya derogado el art. 180 RROO y que, a pesar de que respecto de las reuniones políticas o sindicales el argumento de la falta de tipificación es correcto, ello no ocurre con las de tipo reivindicativo, por lo que sería posible su sanción como petición colectiva (103). Olvida este razonamiento argumentos tan clásicos en el derecho como el llamado *a fortiori*, por el que, si se permite la asistencia, en las condiciones expuestas, a reuniones políticas o sindicales, con mayor razón será conducta lícita la de acudir a una reunión reivindicativa, concepto éste, por lo demás, demasiado problemático como para convertirlo en un cajón de sastre en el que justificar cualquier prohibición a una conducta que simplemente incomoda (104). Por lo demás, las peticiones colectivas distan de estar prohibidas cuando el militar que las formula no hace ostentación de tal y se refieren a asuntos ajenos al servicio. En fin, no ha de olvidarse tampoco que las cautelas con las que hay que

(102) Véanse las reseñas, con sendas fotografías incluidas, aparecidas en ABC, de 6 de noviembre de 2003, pág. 5 y EL PAÍS, de idéntica fecha, pág. 20.

(103) Así, PEÑARRUBIA IZA, J.M^a., Presupuestos constitucionales de la función militar, CEPC, Madrid, 2000, pág. 185.

(104) A favor de una interpretación estricta de este concepto indeterminado, de manera que no se impida acudir, por ejemplo, a actos en los que se solicita la construcción de escuelas o la dotación de centros deportivos en un determinado municipio, se pronuncia LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español, op. cit., pág. 164. No obstante, este autor entiende que, por aplicación del art. 180 RROO, está totalmente prohibida la asistencia a reuniones políticas o sindicales.

manejar las Ordenanzas debido a su naturaleza de ley ordinaria han llevado a que sea la regulación establecida en las leyes específicas de cada derecho, que no plantean estas dudas, la que se ha venido considerando como determinante en cada momento (105).

En otros casos se ha justificado este límite por entender que es una proyección de otras prohibiciones establecidas por el ordenamiento. Así, la prohibición de acudir a reuniones políticas sería consecuencia de la declaración de inelegibilidad del art. 6.i) LOREG, mientras que la de las reuniones sindicales significaría una mera proyección de la exclusión del derecho de sindicación establecida por el art. 1.1 LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. La prohibición de acudir de uniforme sólo serviría como restricción adicional para acudir a manifestaciones lícitas (106). Aunque no falta cierta coherencia en la explicación de conjunto, sin embargo, vuelve a obviarse el hecho de que sólo la participación en reuniones públicas o manifestaciones de tipo político o militar está sancionada por la legislación disciplinaria militar, al margen de que la declaración como inelegible, en principio, en nada afecta a la celebración de un acto electoral, al que un simple votante puede tener interés en asistir.

En fin, no han faltado autores que se han limitado a dar por bueno el régimen de las Ordenanzas, sin entrar a considerar las otras normas aplicables, por entender que el mismo casa bien con los principios que justifican el especial estatuto militar (107).

Nosotros preferimos mantenernos en la opción expuesta, eso sí con un matiz sobre el que más adelante volveremos. Debemos recordar, en este sentido, que la Constitución nada dice acerca de los límites del derecho de reunión para los militares, de manera que las precauciones a la hora de perfilarlos han de ser mucho mayores que en los supuestos en que ya el propio constituyente manifestó expresamente sus cautelas. Al mismo tiempo, procede reiterar las dudas que suscita la propia ley 85/1978 como instrumento normativo adecuado para delimitar el contenido de un derecho fundamental, por lo que habrá que atender preferentemente a leyes como la LODR y la LO 8/1998 para determinar la extensión de este derecho. Por último, es

(105) Señala NEVADO MORENO, P.T., *La función pública militar*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 50, que la regulación de los posibles límites para los militares en la ley específica de cada derecho es una de las soluciones que se ha buscado para soslayar las dudas de constitucionalidad de las Ordenanzas.

(106) Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y de manifestación*, op. cit., págs. 123 y ss.

(107) En este sentido, SORIANO DÍAZ, R., *Artículo 21. Derecho de reunión*, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, op. cit., pág. 603 y PÉREZ CASTAÑO, D., *Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación*, op. cit., pág. 52.

oportuno insistir en que los tratados internacionales invocados se limitan a autorizar la restricción del derecho, pero no permiten una interpretación magra del propio sistema nacional. Por todo ello, y por el principio *favor libertatis* exigido por el Tribunal Constitucional a la hora de regular este derecho en la STC 196/2002 antes citada, procede optar por la regulación expuesta para no entrar en terrenos resbaladizos en los que la constitucionalidad del art. 180 RROO pudiera quedar gravemente maltrecha (108). Todo ello, sin embargo, no obsta para proponer la reforma del art. 180 para adecuarlo al régimen expuesto, que es el que razonablemente permite cohonestar las necesidades propias de la Administración militar con el principio de limitación mínima de los derechos fundamentales que inspira la regulación de las relaciones de sujeción especial en el Estado de derecho (109).

El matiz que antes anunciábamos estriba en las reuniones o manifestaciones reivindicativas. De manera coherente con lo que se acaba de exponer, entiendo que una eventual prohibición de la asistencia a las mismas no está amparada por el art. 180, pero quizá sí, en algunos casos, por la LODR y la LO 8/1998. Este puede ser el supuesto de las manifestaciones en que se hagan reclamaciones que afecten en exclusiva a los intereses económicos, sociales y profesionales de los militares. En este caso tal vez, sólo tal vez, pueda afirmarse que se está haciendo uso de la condición militar, que es la que explicaría el contenido de las reclamaciones expresadas en las manifestaciones correspondientes (110). Además no es descartable la entrada en escena del tipo descrito por el art. 8.18, que califica de falta grave la formulación de peticiones con carácter colectivo. De cualquier forma, esta posibilidad debe estudiarse con todas las precauciones. Ante todo, no procede en el caso de reivindicaciones cuyo contenido sea ajeno al ámbito militar en las que el participante actúa más como ciudadano que como miembro de las Fuerzas Armadas (111). Pero, además, aun

(108) En este sentido, GARCÍA MORILLO, J., en ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen constitucional español*, I, Barcelona, 1980, pág. 177, citado por TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, op. cit., pág. 69.

(109) En este sentido, CORRALES ELIZONDO, A., *Consideración sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la ley 17/1999, de 18 de mayo*, op. cit., pág. 27, quien, no obstante, propone someter a autorización expresa la celebración de reuniones reivindicativas por intereses económicos, sociales o profesionales, pág. 31.

(110) A este supuesto se refiere RIONDATO, S., (dir) *Il nuovo Ordinamento Disciplinare delle Forze Armate*, Cedam, Padua, 1987, pág. 221, citado por BLANQUER, D., *Ciudadano y soldado*, op. cit., pág. 525.

(111) Véase LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, op. cit., pág. 164 y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y de manifestación*, op. cit., págs. 124 y 125.

en el caso de que la materia sea estrictamente militar, la ostentación de la condición de miembro de las Fuerzas Armadas en quien no vaya uniformado será muy difícil de apreciar cuando no se trate de reuniones «de militares», es decir aquellas que por haber sido convocadas, inducidas u originadas exclusivamente para asistencia de quien ostente dicha condición, estén integradas de forma ampliamente mayoritaria por integrantes de la milicia. Piénsese en el caso de una manifestación sobre un asunto relacionado con la defensa, que haya alcanzado una cierta notoriedad política, convocada por una organización no militar, de seguimiento masivo, a la que concurran de manera anónima militares de paisano. Por tanto, sólo en el caso de reuniones públicas o manifestaciones convocadas para militares con fines reivindicativos específicos de su carrera, podremos entrar a considerar esta prohibición. Aun así, ésta cuenta con un último obstáculo, cual es la STC 219/2001, de 2 de noviembre, que reconoce la legitimidad de las asociaciones profesionales de militares de «perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados» —F.J.10— siempre que para ello no empleen medios como el ejercicio del derecho de huelga, de negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo (112).

5.3. OTRAS REUNIONES Y MANIFESTACIONES

Para el resto de reuniones y manifestaciones, el art. 180 de las Ordenanzas establece una libertad plena, sólo restringida por la normativa general que las regule, según se deduce de su primer inciso, con arreglo al cual, «los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico establezcan las disposiciones vigentes». Ello determina, por la concurrencia de lo dispuesto en el art. 2, apartados a) y b) LODR, que los miembros de las Fuerzas Armadas no tienen límite alguno para celebrar reuniones en sus domicilios ni en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad, de manera que pueden hacerlo incluso de uniforme y haciendo ostentación de su condición de militares. Por lo tanto, son

(112) Destaca lo espinoso del concepto jurídico indeterminado que representa la ostentación de la condición de militar, LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, op. cit., pág. 530. Para solventarlo propone atenerse a las circunstancias concretas que se concurran en cada caso, aunque de forma general entiende que a mayor graduación, mayor facilidad habrá de vincular con las propias actuaciones a las Fuerzas Armadas.

completamente legales costumbres tan arraigadas como acudir en uniforme de gala a una boda u otra celebración, con las únicas cautelas, importantes en estas ocasiones y justificadas por la normativa sobre uniformidad que acabamos de exponer, de no poder embriagarse de esta guisa, por cuanto en caso contrario se incurriría en falta leve, de acuerdo con el art. 7.23 de la LO 8/1998. Asimismo, si bien sólo en la medida en que puedan pertenecer a los mismos de acuerdo con las normas que regulan el derecho de asociación de los militares, pueden libremente participar en las reuniones que celebren las organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas. En fin, en los casos en que desarrollen una actividad profesional compatible con la pertenencia a las Fuerzas Armadas, están autorizados para mantener reuniones con sus clientes en lugares cerrados para los fines de su profesión.

De este elenco quedan excluidas, a diferencia de los que ocurría con las leyes de 1880 y 1976, algunas modalidades de reunión para la celebración de actos religiosos (113). El art. 2 de la LO 7/1980, de 15 de julio, de libertad religiosa decreta la libertad de las reuniones en que se concrete la práctica de actos de culto, la conmemoración de festividades, la celebración de matrimonios o las ceremonias para recibir sepultura, siempre que se celebren en «lugares de culto o de reunión con fines religiosos» —art. 2.2—. En cambio, las reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones —de las que las procesiones son el caso más emblemático— sí se someten a la disciplina de los arts. 8 a 11 de la LODR. La única peculiaridad reseñable en el ámbito militar es la asistencia a las mismas de uniforme o haciendo ostentación de la condición de tal, prácticas ambas no infrecuentes, como lo demuestra la proliferación de cofradías o hermandades de cuño castrense (114). Teniendo en cuenta el régimen aplicable a la libertad religiosa en las Fuerzas Armadas, no parece que pueda ponerse objeción alguna a esta práctica, debiéndose señalar, en todo caso, la legitimidad de manifestaciones similares, en su caso, que puedan adoptar otras confesiones.

(113) La exclusión sólo se mantiene respecto de las reuniones celebradas por las Iglesias y Comunidades religiosas en locales cerrados, y con previa convocatoria a un número delimitado de asistentes, por aplicación del art. 2.c) LODR.

(114) Los ejemplos que pueden darse son más que numerosos, pero como muestra valga la referencia a la cofradía del Cristo de los artilleros que procesiona anualmente en la Semana Santa de Valladolid.

6. CONCLUSIÓN

Baste añadir como cierre de estas páginas una reflexión que el lector que haya tenido la benevolencia de llegar hasta aquí habrá, sin duda, adivinado tras las tesis expuestas: el correcto ejercicio por parte del personal sometido a disciplina militar de sus derechos constitucionales —en este caso de los derechos de reunión y de manifestación— lejos de poner en peligro la democracia o de contribuir a la disolución del imprescindible principio de jerarquía en el seno de las Fuerzas Armadas, contribuye a una más plena identificación de sus miembros con el sistema constitucional a cuyo servicio se hayan, puesto que la práctica les demostrará que sus garantías y franquicias, también a ellos les protegen (115). La condición militar siempre ha ido pareja a la de ciudadanía en todas las sociedades sanas y la expulsión de los militares como individuos de la vida política sólo serviría para reducirlos al rango de aquellos mercenarios que ya **Maquiavelo** (116) rechazaba por ser tropa poco fiable.

Sin embargo, para que este efecto beneficioso pueda producirse es también preciso recalcar que el ejercicio de este derecho debe mantenerse dentro de términos razonables, concepto éste cuya concreción se ha intentado ir precisando. No debe olvidarse, parafraseando un aserto de **Alexis de Tocqueville** en relación con el derecho de asociación, que los derechos de reunión y manifestación mal ejercidos son «un peligro que se opone a otro peligro más de temer», por cuanto entrañan también peligros para que una sociedad libre sea sostenible (117). La libertad no es una premisa dada del orden social, sino, como apunta **Lord Acton**, un fruto delicado, que requiere cuidados constantes para mantenerse en sazón y esa es tarea que a todos nos compete.

(115) Merecen recordarse, en este sentido, una anécdota ocurrida durante la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, con ocasión de una discusión en torno a lo que es hoy el art. VI de su Título I, que, de acuerdo con la rígida división de poderes propia del sistema de gobierno presidencialista, impide el acceso al Congreso a quienes ostenten un empleo bajo la autoridad de los Estados Unidos. Esta prohibición generó una larga polémica, durante la cual G. Morris, propuso establecer una excepción en favor de los oficiales del ejército y la armada, dado que su exclusión les estimularía a despreciar al poder civil, a la par que privaría a las Cámaras de miembros valiosos en tiempo de guerra. «*Exclude the officers of the army & navy, and you form a band having a different interest from & opposed to the civil power: you stimulate them to despise & reproach those «talking Lords who dare not face the foe.»*». Notas tomadas por James Madison sobre la Sesión de la Convención federal del 14 de agosto de 1787. Dicha enmienda fue tomada en consideración, si bien posteriormente rechazada en fases ulteriores del procedimiento (concretamente en la Sesión del 3 de septiembre de 1787). El desarrollo íntegro de los debates constituyentes puede consultarse en The Avalon Project at Yale Law School, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/debconf.htm>.

(116) MACHIAVELLI, N., *II Principe*, XII, Feltrinelli, Milán, 1993, págs. 76 y ss.

(117) TOCQUEVILLE, A. DE, *La democracia en América*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pág. 180.