

# LOS LÍMITES A LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MILITARES\*

Miguel Ángel Presno Linera  
*Profesor de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Oviedo.*

## Introducción

Es bien sabido que todo derecho fundamental tiene un contenido limitado a causa de su coexistencia con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución Española (CE), lo que demanda una interpretación sistemática del texto constitucional para delimitar el ámbito y programa normativo de cada derecho. En estas páginas nos ocuparemos de los límites específicos que derivan de la condición de militar del titular de los derechos, pero no para detenernos en dichos límites, sino para tratar de dilucidar hasta dónde puede llegar la limitación del contenido del derecho sin afectar con ello al núcleo esencial constitucionalmente protegido y, por tanto, intangible. Para ello analizaremos una serie de resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional y nos serviremos de la expresión «límites a los límites», creada por la doctrina alemana para aludir, entre otras, a las limitaciones que ha de respetar la ley limitativa de un derecho fundamental: concreción del derecho limitado, respeto al contenido esencial y principio de proporcionalidad.

## La profesión militar con un supuesto de relación de sujeción especial especializada

Es conocido que la categoría de las relaciones especiales de sujeción hace referencia a la situación jurídica en la que se encuentran los individuos sometidos a una potestad administrativa de auto-organización más intensa de lo normal, como ocurre con los funcionarios, militares, reclusos, escolares o concesionarios de servicios públicos. Como consecuencia de la especial sujeción que de ellas se derivan, se ha tratado de suprimir la vigencia de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran incursas en ellas o, al menos, de limitar su eficacia de manera más intensa a la que se produce de las relaciones generales de sujeción, afectando, pues, a las condiciones de su ejercicio.

Sin ánimo de exhaustividad, cabe aludir a unos elementos comunes que constituyen el marco dentro del cual cabe establecer especialidades para el ejercicio de los derechos fundamentales derivadas de la existencia de estas relaciones.

---

\* El contenido de estas páginas se expuso el día 14 de enero del año 2003 en una sesión del Seminario Estudios de la Defensa Nacional, que se desarrolla en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela en colaboración con el CESEDEN. Agradezco a los profesores Francisco Hernández, director del Seminario y José Julio Fernández, subdirector, así como a Daniel Sansó, secretario, la invitación a participar en dicho Seminario, así como su generosa hospitalidad.

En primer término, en contra de la pretensión dogmática con la que nació la categoría de las relaciones especiales de sujeción, los derechos fundamentales siguen vigentes en ellas, puesto que no han sido contempladas por el texto constitucional como un supuesto de suspensión de los derechos (así lo destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1990, fundamento jurídico (fj.) 8, a propósito de la relación jurídica de los detectives privados con la Administración.

En segundo lugar, el contenido de los derechos fundamentales tiene una extensión menor, debido a que deben coexistir con los bienes y funciones constitucionales para cuyo servicio se ha instituido la relación especial de sujeción: piénsese en la profesión militar, cuya especial sujeción se encuentra al servicio de la jerarquía y la eficacia necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales que tiene atribuidas la Administración militar (STC 81/1983, fjs. 2 y 3). De ahí, que las limitaciones a los derechos fundamentales en estas relaciones sean mayores que en las relaciones de sujeción general.

En tercer lugar, la especial intensidad de la sujeción y, por tanto, la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales que comporta, sólo se encuentra justificada si es adecuada, necesaria y proporcionada para los fines constitucionales a cuyo servicio se establecen (STC 21/1981, fj. 15). Además, aunque la incidencia de estas relaciones sobre los derechos se haya visto habitualmente desde la perspectiva de una más intensa limitación de éstos, generan un entramado de derechos y deberes recíprocos entre la Administración y el individuo que se encuentra en ellas (STC 120/1990, fj. 6) que pueden conducir tanto a restringir como a ampliar el contenido del derecho, como sucede con los especiales deberes de protección de la vida o la integridad física que asume la administración respecto de los sometidos especialmente a ella (reclusos, alumnos, militares, etc.).

En cuarto lugar, la existencia de estas situaciones jurídicas resulta corroborada por la propia CE a través de específicas menciones a la más intensa limitación que experimentan los derechos fundamentales durante su vigencia, como en los artículo 28.1 y artículo 29.1 en lo que se refiere a los derechos de sindicación y de petición en el seno de las Fuerzas Armadas y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar.

En el caso de los militares nos encontramos con una relación de sujeción especial especializada respecto de la de los funcionarios civiles, que responde a las concretas misiones que han de desempeñar y a la peculiar estructura organizativa y de funcionamiento de la institución en la que se integran. Como nos recuerda el Tribunal Constitucional a resultas del recurso de amparo interpuesto por uno de los redactores del «Manifiesto de los Cien» (Auto del Tribunal Constitucional [ATC] (375/1983):

«La específica naturaleza de la profesión militar exige en su organización un indispensable sistema jerárquico, manifestado en una especial situación de sujeción enmarcada en la disciplina, que impone una precisa vinculación descendente para conseguir la máxima eficacia y el factor de precisa conexión que obliga a todos por igual... Disciplina que indudablemente condiciona el ejercicio por los militares de las libertades públicas realizadas a través de acciones colectivas en determinados supuestos, como lo demuestra que la Constitución expresamente permita que se limite o excluya del ámbito del derecho de sindicación a los miembros de las Fuer-

zas Armadas en el artículo 28.1, y, lo que es más decisivo para este caso, les vede el ejercicio colectivo del derecho de petición en el artículo 29.2, estando con ello en consonancia lo previsto en los artículos 180, 181 y 182 de las *Reales Ordenanzas*, al prohibir en amplio espectro a los militares el ejercicio colectivo de determinados derechos de carácter políticosocial.»

## Los límites a la limitación de los derechos fundamentales de los militares

Es de sobra conocido que ningún derecho fundamental o libertad pública es ilimitado, y aunque la CE no les imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación, tales limitaciones han de encontrarse en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la CE (SSTC 11/1981, fj. 7 y 196/1987, fj. 6). Esos límites pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, o bien restricciones al modo, tiempo o lugar de su ejercicio.

Algunos de estos límites son generales y comunes a todos los ciudadanos, pero hay grupos de ciudadanos sometidos a límites específicos, más estrictos, en razón a la función que desempeñan; es lo que sucede con los miembros de las Fuerzas Armadas, en atención a las peculiaridades de éstas y las misiones que se les atribuyen. Como consecuencia, el legislador puede introducir límites específicos al ejercicio de las libertades reconocidas en la CE por los miembros de las Fuerzas Armadas, límites que supondrán una diferenciación respecto del régimen general y común de esas libertades. Este régimen especial puede incluir peculiaridades de orden procedimental (como se manifiesta en las SSTC 97/1985, fj. 4 y 180/1985, fj. 2), o de carácter sustantivo.

Ahora bien, si no cabe considerar a los derechos y libertades fundamentales como absolutos o ilimitados, tampoco podrá atribuirse dicho carácter a los límites a los que puede someterse el ejercicio de esas libertades, pues se configuran como excepcionales ante el reconocimiento constitucional del derecho. Por este motivo, el legislador solamente podrá imponer de manera legítima límites específicos al ejercicio de los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas siempre y cuando esos límites respondan a los principios constitucionales de organización de la institución militar.

### *La forma que debe revestir la limitación: las reservas legales*

Es necesario, aunque se haga de manera concisa, aclarar el sentido que aquí se atribuye a las reservas generales en materia de derechos fundamentales previstas por la CE en el artículo 81.1: «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales...» y, de manera previa, en el artículo 53.1 «...sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...».

Lo que el artículo 81.1 encomienda a la Ley Orgánica no es regular el derecho, sino desarrollar la norma constitucional; con ello atiende al problema que plantean las normas constitucionales de reconocimiento de derechos: su carácter abstracto, que resulta de la mención genérica de las conductas, que en realidad han de transcurrir siempre

como algo concreto. A esa concreción de la definición genérica y abstracta se refiere el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y las leyes a las que remite la CE son de existencia indisponible.

Las reservas previstas en los artículos 81.1 (de Ley Orgánica) y en el artículo 53.1 (de Ley Ordinaria) tienen un sentido semejante, pero cumplen funciones diferentes: la del artículo 53.1 es una reserva general de regulación del ejercicio, que impone su formalización en Ley Ordinaria; la del artículo 81 especifica la del artículo 53.1, mandando que cuando esa regulación del ejercicio suponga la concreción de circunstancias fijadas por la propia CE, o se trate de regular los límites inmanentes, los límites externos y la realización de las reservas previstas en el derecho fundamental en cuestión, esa regulación deberá tener la forma de Ley Orgánica.

De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional:

«Cualquier disciplina legal que afecte a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por Ley Orgánica, sino que una “regulación” de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del artículo 81.1 de la CE —en vez de en la reserva de Ley Ordinaria del artículo 53.1— cuando desarrolle la CE de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho. Puede, por eso, razonarse que cuando las Cortes Generales en Ley Orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho —a menudo dotada de considerables dosis de abstracción— en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales.» (STC 127/1994, fj. 3).

Pues bien, es sabido que la norma que con carácter general regula los derechos de los militares es la Ley 85/1978 de 28 de diciembre, de *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*, cuyo artículo 1 dispone que dichas *Reales Ordenanzas* «constituyen el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros»:

Por citar algunos de los preceptos de las *Reales Ordenanzas* relativos a los derechos fundamentales de los militares, cabe recordar que el artículo 177 dispone que: «Todo militar tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que incluye su manifestación individual o colectiva, tanto en público como en privado, sin otras limitaciones que las legalmente impuestas por razones de disciplina o seguridad.»

El artículo 178 que: «El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que sólo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas.»

Según el artículo 180: «Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o especí-

fico 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.»

Conforme al artículo 181: «Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar, en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga». Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social.

Por su parte, según el artículo 182: «Cualquier opción política o sindical de las que tienen cabida en el orden constitucional será respetada por los componentes de los Ejércitos. El militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, dentro de los recintos militares. No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.»

Como recuerda el profesor Blanco Valdés (*La ordenación constitucional de la defensa* Tecnos. Madrid, 1988, p. 92), estamos en presencia de una norma elaborada de forma paralela a la CE, pero posterior a ella desde el punto de vista jurídico formal, lo que significa que en su momento de entrada en vigor ya le es aplicable el artículo 81.1 de la CE. Y de la lectura de los preceptos anteriores, podemos concluir que el «legislador ordinario» que los ha aprobado se ha adentrado de manera inconstitucional en la reserva del mencionado artículo 81.1, pues «desarrolla» la CE de manera directa y en elementos esenciales para la definición de los derechos fundamentales.

### *Los límites materiales a la limitación*

En este ámbito la actuación del legislador ha de orientarse por dos principios:

1. La extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la «relación de sujeción especial» sólo serán admisibles en tanto resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial (STC 21/81, fj. 15).
2. Las limitaciones al ejercicio tienen carácter indispensable siempre que el recorte que experimenten los derechos sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido (SSTC 57/1994, fj. 6; 18/1999, fj. 2 y 292/2000, fj. 11).

Teniendo en cuenta estos criterios, analizaremos a continuación las limitaciones impuestas a algunos de los derechos fundamentales de los militares; lo que se ha denominado el estatus del militar profesional.

Comenzando por la «libertad ideológica» reconocida en el artículo 16 CE, al respecto las *Reales Ordenanzas* disponen que el artículo 177:

«Todo militar tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que incluye su manifestación individual o colectiva, tanto en público como en privado, sin otras limitaciones que las legalmente impuestas por razones de disciplina o seguridad.»

Es evidente, como ha puesto de manifiesto la doctrina, que estas limitaciones se refieren a la exteriorización de la libertad ideológica, lo que encaja ya en el ejercicio de la «libertad de expresión», al que alude el artículo 178:

«El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional, o utilice datos que sólo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas.»

Al respecto cabe decir que el legislador podrá legítimamente imponer límites específicos al ejercicio de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas siempre y cuando respondan a los principios primordiales y los criterios esenciales de organización de la institución militar, que garanticen no sólo la necesaria disciplina y sujeción jerárquica, sino también el principio de unidad interna, que excluye manifestaciones de opinión que pudieran introducir formas indeseables de debate partidista dentro de las Fuerzas Armadas, o, en términos de la STC 97/1985, «disensiones y contiendas dentro de las Fuerzas Armadas, las cuales necesitan imperiosamente, para el logro de los altos fines que el artículo 8.1 CE les asigna, una especial e idónea configuración» (fj. 4).

Por este motivo, y a título de ejemplo, debe aceptarse la corrección constitucional del apartado 29 del artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de *Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*, similar a lo previsto en el apartado 28 del artículo 8 de la Ley Orgánica 12/1985, cuando califica como falta leve «emitir o tolerar expresiones contrarias o realizar actos levemente irrespetuosos» contra —entre otros— la CE y determinados órganos constitucionales, y autoridades civiles y militares.

La protección del debido respeto a esos órganos y autoridades resulta un límite legítimo a la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, justificado por las exigencias de la específica configuración de éstas, y como garantía de la necesaria disciplina, entendida tanto en cuanto sujeción a los órganos jerárquicamente superiores, como en cuanto acatamiento y reconocimiento de la superior posición de los órganos encargados de manifestar la voluntad del Estado (STC 371/1993, fj. 5):

«En esta misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tiene declarado que aquella libertad garantizada en el artículo 10 del Convenio es aplicable a los militares como a todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados contratantes; pero que el funcionamiento eficaz de un ejército difícilmente se concibe sin reglas jurídicas destinadas a impedir que sea minada la disciplina militar, en particular mediante escritos. Por ello, a juicio de dicho Tribunal, no se debe olvidar, en el campo de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, las características particulares de la condición militar y sus efectos en la situación de miembros individuales de las Fuerzas Armadas, así como sus

específicos deberes y responsabilidades Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 8 de junio de 1976 —caso Engel y otros—, fundamentos de Derecho 54 y 99 a 103).

Ahora bien, las limitaciones al ejercicio del derecho no impiden considerar lícitas las críticas a los superiores y autoridades, siempre que se efectúen con la medida necesaria para no incurrir en vulneración del respeto debido y para no poner en peligro el buen funcionamiento del servicio. Las discrepancias, expuestas con rigor profesional y doctrinal, no son de por sí irrespetuosas, en especial, aunque no únicamente, si se transmiten por medios de comunicación (revistas, libros, etc.) especializados.

Volviendo al derecho constitucional a la «libertad ideológica», es necesario hacer referencia a una de sus concreciones: «la libertad religiosa», que, como resulta obvio, también ampara a los miembros de las Fuerzas Armadas, tanto en la dimensión subjetiva del derecho, que garantiza la profesión de cualquier religión así como la libertad para no profesar, sin que en ninguno de los dos casos quepa anudar un trato discriminatorio a esa opción personal, como en su dimensión objetiva, de la que deriva un mandato de obligado cumplimiento para los poderes públicos consistente en la obligación de poner los medios adecuados para hacer efectiva la asistencia religiosa a los militares, de suerte que se lesionaría este derecho si no se garantizase de manera adecuada y proporcionada esa asistencia:

Al respecto, la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, modificada por las Leyes 39/1999, 55/1999 y 32/2002, declara (artículo 182.3c) que la prestación de servicios por clérigos, religiosos y ministros confesionales, en general, se ajustará a los acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, si los hubiere.

Y en su disposición final cuarta dispone que: 1. El Gobierno garantizará la asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en los términos previstos en el ordenamiento. 4. La asistencia religioso-pastoral a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas se ejerce por medio del Arzobispado Castrense, en los términos del acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede... 5. Los militares evangélicos, judíos o musulmanes podrán recibir asistencia religiosa de su propia confesión, si lo desean, de conformidad con lo determinado en los correspondientes acuerdos de cooperación establecidos entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Federación de Comunidades Israelitas de España y Comisión Islámica de España. 6. Los demás militares profesionales podrán recibir, si lo desean, asistencia religiosa de ministros de culto de las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, en los términos previstos en el ordenamiento.

A mi entender, sería más respetuosa con la libertad ideológica y religiosa de los militares una fórmula de juramento que, a diferencia de la prevista en el artículo 3 de la Ley 17/1999, no hiciera mención a Dios en el caso de que se opte por el juramento.

Por último, cuando se trate de actos religiosos de carácter popular, la asistencia en las Fuerzas Armadas de honores ha de ser voluntaria (STC 177/1996), si bien cabría ir más allá, y en atención al carácter aconfesional del Estado y a la obligación de neutralidad

que le impone la dimensión objetiva del derecho que nos ocupa, cuestionar la propia presencia en dichos actos de la institución militar, aunque en este punto el Tribunal Constitucional ha aceptado la representación institucional de las Fuerzas Armadas.

En lo que al «derecho a la libertad personal» del artículo 17 CE se refiere, merece especial atención la garantía institucional del *hábeas corpus*, dirigida a enjuiciar la legitimidad de una situación de privación de libertad. En la STC 209/2000, de 24 de julio, se resolvió el siguiente caso:

Mediante resolución de 26 de octubre de 1999, notificada el día 27, el capitán jefe del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de Zaragoza impuso al guardia civil primero don F. P. R. una sanción disciplinaria de seis días de arresto domiciliario, por considerarle autor de una falta leve prevista en el artículo 7.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del *Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*, consistente en la inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas. El día 28 de octubre el señor P. R. formuló un escrito dirigido al Juzgado Togado Militar de Zaragoza en el que solicitaba que se incoara el procedimiento de *hábeas corpus* para que se decretara su inmediata puesta en libertad, y que se planteara cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 4, 13.1, 19, 26 y 38 de la Ley Orgánica 11/1991. La solicitud venía fundamentada en la calificación del arresto domiciliario no como una mera restricción de libertad, sino como una auténtica privación de libertad, que no está prevista para las faltas leves (sino para las graves), y que por lo tanto infringe el principio constitucional de legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE) y además ha sido impuesta sin las garantías previstas para la privación de libertad. El Juzgado denegó la solicitud de incoación del procedimiento de *hábeas corpus* y desestimó la petición de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, razonando que ni la privación de libertad impuesta al solicitante era ilegal, ni se daba el presupuesto para suscitar una cuestión de inconstitucionalidad.

Según el Tribunal Constitucional, si se cumplen los requisitos formales y se da el presupuesto de privación de libertad, no es constitucionalmente lícito denegar la incoación del *hábeas corpus*. Es evidente la improcedencia de declarar la inadmisión cuando ésta se funda en la afirmación de que el recurrente no se encontraba ilícitamente detenido, precisamente porque el contenido propio de la pretensión formulada es el de determinar la licitud o ilicitud de la detención. El enjuiciamiento de la legalidad de ésta, en aplicación de lo prevenido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de *Hábeas Corpus*, debe llevarse a cabo en el juicio de fondo, previa comparecencia y audiencia del solicitante y demás partes, con la facultad de proponer y, en su caso, practicar pruebas, según dispone el artículo 7:

«La aplicación de la anterior doctrina al caso condujo a la estimación del amparo. El recurrente instó el *hábeas corpus* para solicitar su inmediata puesta en libertad y dicho procedimiento es procedente en los casos de sanciones privativas de libertad impuestas por la Administración militar. El auto impugnado dispone la inadmisión a trámite razonando que siendo presupuestos del procedimiento de *hábeas corpus* la competencia de la autoridad judicial, así como la detención ilegal de una persona, tales circunstancias no concurren en el caso.»

De las dos circunstancias mencionadas, la relativa a la ilicitud de la detención afecta al fondo del procedimiento. De esta manera la resolución judicial anticipó el fondo en el trámite de admisión, impidiendo así que el recurrente compareciera ante el juez e imposibilitando que formulara alegaciones y propusiera los medios de prueba pertinentes para tratar de acreditarlas. En definitiva, el órgano judicial no ejercitó de una manera eficaz el control de la privación de libertad y, por tanto, desconoció la naturaleza y función constitucional del procedimiento de *hábeas corpus* según se desprende del artículo 17.4 CE.

El «honor» es un concepto empleado con profusión en la normativa reguladora de las Fuerzas Armadas:

A título de ejemplo, el artículo 1 de las *Reales Ordenanzas* dispone que: «estas *Reales Ordenanzas* constituyen la regla moral de la institución militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros.» Tienen por objeto preferente exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor; según el artículo 29 «El sentimiento del honor, inspirado en una recta conciencia, llevará al militar al más exacto cumplimiento del deber»; conforme al 70: «su vocación, honor y espíritu militar le impulsarán a obrar rectamente y a esforzarse en sobresalir por sus conocimientos profesionales, dedicación y conducta ejemplar»; el artículo 72 reprueba al «oficial cuyo propio honor y espíritu no le estimulen a obrar siempre bien»; por su parte, según el artículo 3 de la Ley 17/1999 se pregunta a los soldados si prometen por su «conciencia y honor».

Para delimitar el ámbito de eficacia del «derecho constitucional al honor y a la intimidad», protegidos por el artículo 18 CE, y en relación con ellos el de «legalidad sancionadora» del artículo 25, puede traerse a colación el siguiente caso:

«El 21 de septiembre de 1979 el Tribunal de Honor constituido al efecto en la sala de juntas del Regimiento de Artillería de Campaña número 25, con sede en Vitoria, enjuició al capitán de Artillería de la Escala Activa, Grupo de Mando de Armas, don Adolfo P. C. D., por la imputación de consentimiento de adulterio de su mujer con un teniente de Infantería, y de robo de 55.000 pesetas del Hogar del Soldado del Regimiento, y acordó proponer la separación del servicio del actor por entender que los hechos debían calificarse como deshonorosos. En virtud de dicho fallo, por Orden del Ministerio de Defensa de 13 de noviembre de 1979, el condenado fue separado del servicio, pasando a la situación de retirado. El interesado presentó recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional), y, posteriormente, ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo que dictó Sentencia el 31 de octubre de 1994 desestimándolo.»

En la STC 151/1997, el Tribunal Constitucional realizó las siguientes consideraciones:

«No cabe negar de entrada la posibilidad de que la realización de conductas deshonorosas para el militar, el Arma o Cuerpo al que pertenece o para los Ejércitos pueda, en determinadas circunstancias, constituir un límite al ejercicio del derecho a la intimidad personal y familiar. Así parece reconocerlo el Convenio Europeo de Derechos Humanos que reconoce el derecho de toda persona “al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia” frente a toda “injerencia de la autoridad

pública”, aunque añade, salvo que “esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás” (artículo 8). No obstante, los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos. Esto exige, también en este caso, que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida aplicada.»

Según el Tribunal Constitucional, los conceptos de honor de los militares, del Arma o Cuerpo al que pertenecen o de los Ejércitos, cuando se emplean como elementos configuradores de tipos sancionadores que permiten limitar el ejercicio de derechos fundamentales y provocar la separación definitiva del servicio militar, deben precisarse con rigor a la luz de los valores y preceptos constitucionales, y esta tarea debe llevarse a cabo teniendo en cuenta, sobre todo, las altas funciones que las Fuerzas Armadas tienen constitucionalmente encomendadas (artículo 8.1 CE). Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la realización de conductas deshonrosas tanto en la vida profesional como en la social y, en este caso, tanto en la esfera pública como en la privada, puede afectar negativamente a la disciplina, organización interna, a la eficaz ejecución de las referidas funciones y, en definitiva, al prestigio y buen nombre de los Ejércitos que también debe conectarse, en última instancia, con el menoscabo en la realización de las citadas funciones que constituyen bienes constitucionalmente relevantes.

Por ello resulta constitucionalmente admisible la utilización de un concepto de honor específico de los Ejércitos y de los militares como límite incluso del ejercicio de alguno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el alcance de este concepto debe irse concretando con el tiempo y a través de los cauces, especialmente los jurisprudenciales, conocidos en Derecho para llevar a cabo estos menesteres, y, sobre todo, como parte de este proceso de concretización, debe explicitarse con sumo cuidado la aplicación de estos conceptos a los casos enjuiciados, razonando por qué y en qué medida afectan al honor de los militares o de los Ejércitos.

No cabe negar *a priori* que, en determinadas circunstancias, conductas íntimas puedan realmente afectar al honor militar. Sin embargo, a la luz de las pautas o reglas éticas o morales socialmente imperantes en la actualidad —pautas desde las que debe delimitarse el alcance del honor de los distintos grupos profesionales, sin incurrir en autodelimitaciones endogámicas—, y a la luz también de los valores y principios constitucionales, hoy la concurrencia de estas circunstancias en el caso examinado no puede darse por supuesta, sino que debe justificarse con todo detalle. Dicho de otra forma: en la actualidad no es algo que se imponga como evidente y no requiera explicación alguna el hecho de que atente al honor militar la práctica o el mero consentimiento de determinadas conductas sexuales en el propio domicilio:

Para el Tribunal Constitucional, las resoluciones que sancionaban al militar que toleró el adulterio de su mujer fueron parcas a la hora de precisar el alcance del concepto de honor militar y manifiestamente insuficientes al razonar su aplicación al caso concreto del consentimiento del adulterio, con lo que no cumplen el requisito de motivación exigible desde la perspectiva de los artículos 25.1 y 18 CE. Por todo ello, el Tribunal Constitucional concluyó que la Orden del Ministerio de Defensa por la que se separaba del servicio al recurrente vulneró su derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento (artículo 25.1 CE) y el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE).

El derecho a la libre elección de residencia, reconocido en el artículo 19 CE, admite restricciones derivadas de las necesidades o conveniencias del servicio al Estado que presta el titular (ATC 81/1985, fj. 2), por lo que no cabe formular objeción constitucional a lo previsto en el artículo 175 de las *Reales Ordenanzas*, según el cual:

«El lugar habitual de residencia del militar será el de su destino. Por circunstancias atendibles podrá autorizársela a fijarlo en otro distinto, con la condición de que pueda cumplir adecuadamente todas sus obligaciones. Dentro del territorio nacional podrá separarse de la localidad de su destino con la limitación que imponga la posibilidad de incorporarse a su unidad en los plazos fijados por el jefe de ella. Para salir al extranjero, además de observar las mismas prescripciones que el resto de los ciudadanos, deberá disponer de autorización de sus superiores. En todos los casos tendrá la obligación de comunicar en su destino el lugar de su domicilio habitual o eventual, con objeto de que pueda ser localizado si las necesidades del servicio lo exigen.»

Sobre el «derecho a la libertad de información» protegido por el artículo 20 CE, ha de mencionarse la previsión contenida en el artículo 179 de las *Reales Ordenanzas*, conforme al cual:

«Los componentes de las Fuerzas Armadas tienen derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social dentro de los recintos militares. No obstante, cuando razones de seguridad nacional, exigencias de la disciplina o defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas así lo requieran, podrá limitarse el ejercicio de este derecho por el ministro de Defensa o, en caso de urgencia, por la autoridad militar competente, quien habrá de someter su decisión al refrendo de dicho ministro.»

En primer lugar, y reiterando un principio general, las limitaciones mencionadas habrán de aplicarse de manera restrictiva; en segundo término, ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional ha declarado repetidamente que la libertad reconocida en el artículo 20.1d) CE, en cuanto transmisión de manera veraz de hechos noticiables, de interés general y relevancia pública, no se erige únicamente en derecho propio de su titular sino en una pieza esencial en la configuración del Estado democrático, garantizando la formación de una opinión pública libre y la realización del pluralismo como principio básico de convivencia. La libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor

de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución constitucional al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger.

Por todo lo dicho, la limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos del derecho, lo que también implica que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida aplicada.

Sobre la «libertades de reunión y manifestación» protegidas por el artículo 21 CE, las *Reales Ordenanzas* disponen (artículo 180) que:

«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.»

Si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos, es admisible y lógico que, con sujeción a la CE y sin perjuicio de su regulación general, se puedan contemplar también especialidades en su ejercicio cuando se efectúa en el ámbito del personal al servicio de la Administración, en la medida en que puede afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate, lo que en el caso de los militares puede concretarse en limitaciones específicas.

Dicho lo anterior, también hay que decir que las restricciones mencionadas en el artículo 180 de las *Reales Ordenanzas* han de aplicarse de manera exclusiva a lo previsto en dicha norma, lo que significa que es necesaria la autorización expresa del superior para las que se celebren en unidades, buques y dependencias y que, en la condición de militar, no se podrá participar en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo; al respecto, y según la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión, la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica, lo que nos remite de nuevo a las *Reales Ordenanzas*. Pero lo anterior no puede significar la prohibición de la participación del militar, sin uniforme y como ciudadano, en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo; a título de ejemplo: un militar no podría asistir a un mitin político o a una manifestación reivindicativa portando el uniforme, pero sí vestido de paisano.

En lo que a la «libertad de asociación» del artículo 22 CE se refiere, hemos de traer a colación también los «partidos políticos» (artículo 6) y el «asociacionismo sindical» (artículo 28.1), que son formas concretas de asociación, a la última de las cuales suele ir aparejada el «derecho de huelga» (artículo 28.2).

Al respecto, las *Reales Ordenanzas* disponen que (artículo 181):

«Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar, en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ningun-

na de las formas directas o indirectas de huelga. Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social.» El artículo 182 que: «Cualquier opción política o sindical de las que tienen cabida en el orden constitucional será respetada por los componentes de los Ejércitos. El militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, dentro de los recintos militares. No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.»

La CE no prohíbe en el artículo 22 el ejercicio del derecho de asociación por parte de los militares, si bien el legislador orgánico puede establecer límites en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, y respetando siempre el contenido esencial, respecto de determinados grupos de personas. Y al respecto cabe apreciar, desde una perspectiva sistemática, dos datos relevantes. Por otra parte, el artículo 28.1 CE defiere a la Ley la posibilidad de «limitar o exceptuar» el ejercicio del derecho de sindicación «a las fuerzas o institutos armados», habiendo optado el legislador por exceptuarlos de dicho ejercicio en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS).

Ahora bien, la facultad del legislador de restringir el ejercicio del derecho de asociación está sometida, a su vez, a ciertos límites constitucionales. Uno de esos límites es de carácter formal, pues sólo puede establecerse en una Ley Orgánica (SSTC 101/1991, fj. 2 y 173/1998, fj. 8). Otros, en cambio, son de carácter material: en primer lugar, la limitación ha de ser cierta y previsible, pues en otro caso la Ley perdería su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe y sometería el ejercicio del derecho a la voluntad de quien ha de aplicar la Ley (doctrina del TEDH sobre los límites legales al ejercicio del derecho de asociación (artículo 11 Comité Europeo de Derechos Humanos), como expresa la STEDH de 20 de mayo de 1999, asunto *Rekvenyi contra Hungría*, párrafo 60). En segundo lugar, la limitación legal ha de ser a la vez proporcionada y respetuosa con el contenido esencial del Derecho:

«En la STC 219/2001, de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional estudió el recurso de amparo presentado por la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo por la negativa del Ministerio del Interior a inscribir en el Registro de Asociaciones una modificación de los Estatutos. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de la Audiencia Nacional lo desestimó, lo que resultó confirmado en casación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La negativa a la inscripción se fundaba en que el artículo 3c) de los Estatutos enuncia como fin propio de la asociación “realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles tanto en el aspecto económico como en el moral o social”, siendo así que el artículo 181 de las *Reales Ordenanzas* expresamente prohíbe la participación de militares en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Las sentencias sitúan la corrección constitucional de la prohibición legal de asociaciones reivindicativas en el artículo 28.1 CE, en relación con el artículo 1.3 LOLS. Entendida así la cuestión, el artículo 181.1,

al prohibir conjuntamente “sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa”, habría venido a hacer uso de la facultad que a la Ley concede el artículo 28.1 CE. Conviene recordar que el artículo 28.1 CE, tras prescribir que “todos tienen derecho a sindicarse libremente”, dispone que «la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas Armadas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar». Por su parte, el artículo 1.3 LOLS exceptúa del ejercicio del derecho de libre sindicación a «los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar».

Señala al respecto el Alto Tribunal que el derecho de asociación «se refiere a un género —la asociación— dentro del cual caben modalidades específicas», entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales (artículos 6 y 7 CE). Pero más allá de la común pertenencia a este género amplio nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del artículo 28.1 CE. Ello supone, en primer lugar, una indebida restricción del derecho de asociación, por aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales y supone también una indebida extensión, a los expresados efectos, del concepto de sindicato, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente.

Entre tales rasgos figura su esencial vinculación con la acción sindical que se plasma en el ejercicio del derecho de huelga (artículo 28.2 CE), en la negociación colectiva (artículo 37.1 CE) y en la adopción de medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2 CE). Es suficiente reparar en tales medios de acción a disposición de los sindicatos para comprender que el artículo 28.1 CE haya permitido que la Ley llegue incluso a exceptuar del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de instituciones que están sometidas a la disciplina militar:

La Hermandad recurrente se constituyó originariamente como asociación al amparo del artículo 22 CE, no como sindicato; y así se accedió al Registro de Asociaciones; no pretendió en ningún momento su reconocimiento como sindicato ni siguió los trámites registrales propios de los sindicatos a que se refiere el artículo 4 LOLS. De los fines de la Hermandad, enunciados en el artículo 3 de los Estatutos, solamente el indicado en el apartado c), antes transcrito, sirve de fundamento para la calificación de la Hermandad como asociación reivindicativa. Sin embargo, su contenido no justifica que dicho fin sea calificado como sindical o parasindical. No cabe duda de que la Hermandad persigue la satisfacción de intereses económicos y sociales, pero eso no la convierte en un sindicato ni permite la confusión. Por todo ello se concluye que la denegación de la inscripción supuso una lesión del derecho de asociación.

Además, ha de mencionarse el voto particular que formula el magistrado Julio Diego González Campos, quien había propuesto en su ponencia elevar al pleno cuestión de constitucionalidad sobre el artículo 181.1 de las *Reales Ordenanzas*, por las siguientes

razones: el carácter restrictivo del precepto para el derecho de asociación se evidencia en el inciso «por cuyos intereses vela el Estado», al establecer así una genérica protección de los «intereses» de los miembros de las Fuerzas Armadas que resulta difícil acoger, pues con tal atribución al Estado se incide, negativamente, en un aspecto nuclear del derecho fundamental del artículo 22 CE, la libertad de crear asociaciones a las que encomendar la defensa de sus intereses, y ello es más palmario cuando no existe en la CE una expresa previsión legal sobre las modalidades del ejercicio o los límites del derecho de asociación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, la prohibición relativa a las «asociaciones con finalidad reivindicativa» no cumple con las exigencias constitucionales a las que se subordina una eventual restricción de los derechos fundamentales: desde una perspectiva formal, la Ley 85/1978 no tiene el carácter de orgánica, ni ha sido reiterada por una Ley Orgánica posterior, como sí ha ocurrido respecto a la prohibición relativa a la participación en «sindicatos» por el artículo 1.3 LOLS. Respecto a los requisitos de carácter material, el artículo 181.1, pues en otro caso la restricción del derecho queda al arbitrio de quien ha de aplicar la Ley. Basta observar que los destinatarios de la prohibición sólo son definidos genéricamente, «los miembros de las Fuerzas Armadas», sin distinguir si la interdicción afecta sólo a aquellos que se hallan en la situación administrativa de «servicio activo» o también en las restantes situaciones legalmente previstas, incluida la situación de «reserva», distinta en cuanto a sus efectos de aquélla. En segundo término, el artículo 181.1 sólo hace referencia a una general finalidad reivindicativa como fundamento de la prohibición; finalidad que no es predicable exclusivamente de la otra categoría a la que va unida, los sindicatos, pues también está presente, con mayor o menor intensidad, en un gran número de asociaciones. Y al referirse exclusivamente a una finalidad de índole general, la consecuencia es que dicho precepto no precisa ni la naturaleza y contenido de las prestaciones que una asociación pueda recabar de la Administración, aunque éstas puedan ser evidentemente muy diversas de una a otra, ni tampoco los medios de acción que puede emplear para que no sea encuadrada como asociación reivindicativa.

De lo que se desprende, en suma, que la caracterización como «asociación con finalidad reivindicativa» de una determinada asociación de miembros de las Fuerzas Armadas resulta *a priori* incierta e imprevisible. Esta incertidumbre no queda despejada por lo previsto en el artículo 181.2, porque —más allá de las apariencias— el artículo 181.2 no permite sin más la participación de los militares en asociaciones religiosas, culturales, deportivas o sociales, sino sólo en aquellas asociaciones de estas clases que estén «legalmente autorizadas», lo que de nuevo remite los límites de ejercicio del derecho de asociación a una regulación incierta. En segundo lugar, porque la limitación del derecho de asociación en los dos párrafos del artículo 181 no se realiza con categorías homogéneas: el carácter religioso, social, cultural o deportivo de una asociación nada dice, por sí, de que aquellas asociaciones tengan «finalidad reivindicativa», por lo que ni siquiera es posible afirmar con certidumbre que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ejercer su derecho de asociación respecto de las asociaciones enunciadas en el artículo 181.2.

Por nuestra parte podemos añadir que la nueva Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, prevé en el artículo 3c que:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación.»

Esta remisión puede entenderse como un supuesto de colaboración entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, pero no es suficiente para, en el mejor de los casos, subsanar el resto de los vicios de inconstitucionalidad señalados por el magistrado discrepante.

Ya hemos dicho antes que, a nuestro juicio, y a diferencia de lo previsto en el artículo 182 de las *Reales Ordenanzas* (el militar no podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, «asistir a sus reuniones» ni expresar públicamente opiniones sobre ellas), el militar sí puede asistir a reuniones políticas (un mitin, una manifestación) siempre que lo haga de paisano y sin hacer uso de su condición de militar.

Respecto de la libertad sindical, debe recordarse que la CE no prohíbe la sindicación de los militares, sino que atribuye al legislador la capacidad para limitar o exceptuar este derecho, lo que a sensu contrario, y como es obvio, permite al legislador reconocer el derecho también a los militares, como sucede en Alemania, Suiza, Suecia, Dinamarca y Holanda.

A propósito de los «derechos de sufragio activo y pasivo» protegidos por el artículo 23 CE, la regulación actual ha mejorado de manera muy sensible las previsiones iniciales, en especial sobre el sufragio pasivo.

Las *Reales Ordenanzas* (artículo 184) disponen que:

«Los mandos militares darán las debidas facilidades a los componentes de las Fuerzas Armadas para que puedan ejercer libremente el derecho de voto.»

Lo que no es más que una de las manifestaciones de la dimensión objetiva del derecho sobre los poderes públicos.

Por su parte, según el artículo 141 de la Ley 17/1999:

«Los militares de carrera y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter permanente pasarán a la situación de excedencia voluntaria cuando: a) Sean designados como candidatos a elecciones para órganos representativos públicos en ejercicio del derecho de sufragio pasivo o resultaran elegidos en las mismas.»

Desaparecen, pues, restricciones inadmisibles como la que en su momento contemplaba la pérdida irreversible y definitiva de la condición de militar para el que participaba en los procesos electorales. Ahora:

«El militar profesional que pase a la situación de excedencia voluntaria por la causa definida en la letra a) del apartado uno de este artículo se reintegrará a la situación de servicio activo si no resultase elegido o a la terminación de su mandato» (artículo 141.3).

Sobre el «derecho de petición», el artículo 29 CE ya prevé en su número dos que:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y

con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica, lo que se reitera en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2001, Reguladora del Derecho de Petición.»

Al respecto, las *Reales Ordenanzas* contienen diversas previsiones, entre otras las contenidas en los artículos 199:

«El militar sólo podrá ejercer el derecho de petición individualmente, en los casos y con las formalidades que prevenga la Ley» y el artículo 203: «Cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores haciéndolo individualmente y por conducto regular... No se podrá solicitar ni conceder autorización para presentar reclamaciones o peticiones colectivas.»

Por su parte, la Ley 17/1999, dispone en el artículo 160 que:

«El militar podrá ejercer el derecho de petición, individualmente, en los casos y con las formalidades que señala la Ley reguladora del mismo. Su ejercicio nunca podrá generar reconocimiento de derechos que no correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico.»

Resulta, pues, que no caben peticiones colectivas en el seno de las Fuerzas Armadas y que las individuales habrán de cursarse por el conducto reglamentario del superior jerárquico, que está obligado a tramitarlas, y que existe un deber de contestar por parte de la Administración militar.

## Recapitulación

Del examen sucinto que se acaba de realizar de las limitaciones impuestas a los derechos fundamentales de los militares, se pueden extraer algunas conclusiones: en primer lugar, la necesidad de una normativa acorde con el sistema de Fuerzas Armadas profesionales por el que nuestro legislador ha optado, exigencia admitida por el propio Parlamento según se deduce de la disposición final séptima de la Ley 17/1999:

«El Gobierno, antes del 31 de diciembre del año 2002, deberá remitir al Congreso de los Diputados los proyectos de ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la defensa nacional y el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales»

Esta normativa deberá por fin ajustar las previsiones legales en la materia a la forma jurídica requerida por la CE en materia de desarrollo y limitación de los derechos fundamentales, por lo que habrá de revestir la forma de Ley Orgánica.

Además, y como resulta obvio, la nueva regulación habrá de guiarse por los principios constitucionales, lo que demanda que las eventuales limitaciones a los derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas Armadas sean las estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión que tienen encomendada por nuestra Norma Fundamental, lo que es tanto como exigir que el recorte que experimenten los derechos sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido, pues el militar por el hecho de serlo no deja de ser ciudadano y, por ende, persona titular de unos derechos que son fundamento del orden político y de la paz social, y que

forman un mínimo que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, como afirma nuestro Tribunal Constitucional:

«Sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de los derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.» (STC 120/1990, fj. 4).

## Bibliografía

- 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*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Madrid, 2000.
- BLANCO VALDÉS, R. L.: *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos. Madrid, 1988.
- BLANQUER CRIADO, D.: *Ciudadano y soldado*, Civitas. Madrid, 1995.
- CASADO BURBANO, P.: *Iniciación al Derecho Constitucional militar*, Edersa. Madrid, 1986.
- COTINO HUESO, L.: *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA y otros: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Marcial Pons. Madrid, 1997.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar*, enero-junio, 1993.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas-Universidad de Córdoba. Madrid, 1994.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.
- MUÑOZ ALONSO, J. M.: *Derecho Administrativo militar*. Madrid, 1989.
- NEVADO MORENO, P. T.: *La función pública militar*, Marcial Pons. Madrid, 1997.
- PRIETO-BRUQUETAS: *Libertades públicas y Fuerzas Armadas*, Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1986.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española. Esbozo de una construcción institucional», *Revista de Estudios Políticos* número 12. 1979.