

EL DERECHO DE AFILIACIÓN POLÍTICA DEL MILITAR

Juan José Herbón Costas
Teniente Auditor

SUMARIO

1. Los problemas surgidos en torno al art. 181 ROFAS. 2. Las teorías en torno al fundamento material que justifican las limitaciones de los derechos fundamentales y libertades públicas del militar. 3. La regulación del derecho de afiliación política en el ámbito internacional. 4. Las reformas legislativas de 2002. 5. Conclusiones.

1. LOS PROBLEMAS SURGIDOS EN TORNO AL ART. 181 ROFAS

El derecho de afiliación política no es más que una manifestación específica del más amplio derecho de asociación, reconocido por el artículo 22 de nuestro texto constitucional. El derecho de asociación es un derecho de aparición tardía, ya que ni la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, ni la posterior francesa de 1779 van a recogerlo, siguiendo los planteamientos doctrinales de Rousseau, quién se oponía al reconocimiento de cualquier derecho de carácter colectivo por considerar éstos como fracturadores de la fuerza de la sociedad (1). Sin embargo, la Declaración Francesa sí reconoce el asociacionismo político en su artículo 2, quizá debido al propio sentido del proceso revolucionario francés, que

(1) Francisco Fernández Segado, *El Sistema Constitucional Español*, página 156, Ed. Dykinson, Madrid, 1993.

traslada la capacidad decisoria de los designios de la nación de un grupo extraordinariamente reducido, que lo detentaba desde tiempos inmemoriales (el trinomio monarquía-aristocracia-clero), a los ciudadanos de a pie, verdaderos protagonistas de la Historia de cualquier país.

Sin entrar en un prolijo desarrollo de la evolución histórica del derecho de afiliación política, que ha venido ligado en muchas ocasiones al más genérico derecho de asociación, y que excede el objetivo de este trabajo, sí parece necesario antes de entrar en materia realizar un pequeño resumen de los vaivenes históricos que ha sufrido el derecho de los militares a asociarse políticamente. Peñarrubia Iza (2) señala como primer precedente de una asociación militar los Montepíos Militares que se establecen en 1761, aunque algunos autores como Parada Vázquez no consideran dichos entes como propias asociaciones profesionales, y evidentemente, carecen de finalidad política.

Dentro del ámbito normativo instaurado por la primera Ley de Asociaciones de nuestra historia, la de 1887, que no hacía referencia alguna a la situación de los componentes de nuestros ejércitos en lo relativo al ejercicio de dicho derecho, aparecen dos normas jurídicas que van a especificar la posición de aquéllos: el Decreto de 9 de abril de 1900 y la Real Orden que lo desarrolla, de 6 de octubre del mismo año. Esta regulación va a someter a un doble control el ejercicio del asociacionismo militar: el de los Gobernadores civiles y tribunales ordinarios, que venía impuesto por la Ley de 1887, y el de las autoridades militares que imponía la normativa específica.

Otro de los momentos trascendentes en el desarrollo histórico del derecho de asociación de los militares, y que va a condicionar todo el desarrollo legislativo posterior originando el sistema extraordinariamente restrictivo actualmente vigente, sin parangón en el Derecho Comparado, como se expondrá con posterioridad, es la aparición de las llamadas «Juntas de Defensa». El origen de estos «pseudosindicatos» militares tiene su origen en las desigualdades a la hora del reconocimiento de méritos para el ascenso que padecían los militares destinados en la península frente a sus compañeros destinados en el protectorado de Marruecos, junto con la desmesurada situación de descrédito en que habían quedado nuestros ejércitos tras la pérdida de las colonias de ultramar en 1898, la cual se hace extraordinariamente patente en Cataluña donde determinados medios de comunicación (los periódicos «La Veu» y «El Cu-Cut»), satirizan descarnadamente la

(2) Joaquín María Peñarrubia Iza, *Presupuestos constitucionales de la Función Militar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales», Madrid, 2000.

imagen de unos profesionales de las armas en franca situación de crisis, originada por las derrotas en las guerras del 98. Las juntas fueron reguladas por el «Reglamento de la Unión y juntas de Defensa del Arma de Infantería. Su intención fue la de mejorar las condiciones de vida (paupérrimas) de los militares, pero pronto derivaron hacia la injerencia en cuestiones políticas, lo que unido a la indisciplina y sectarismo que provocaron, llevó a su disolución por el Real Decreto de 13 de noviembre de 1922.

Las consecuencias de la situación provocada por las Juntas entre 1917 y 1922 provocó que la Constitución Republicana de 1931, no estableciera al recoger en su artículo 31 el derecho de asociación ninguna limitación, pero sí especificará en su artículo 41 la posibilidad de un asociacionismo funcional civil, por lo que a «sensu contrario» debía entenderse excluido el militar. Esta interpretación se vio confirmada cuando el Ministro de la guerra de la II República, Hidalgo, procedió a la proscripción de la afiliación política y sindical de los militares, por vía reglamentaria.

Durante el gobierno del General Franco, surge una nueva Ley de Asociaciones, la de 24 de diciembre de 1964, que guarda silencio sobre la posibilidad de afiliación política del militar. Y las dos leyes preconstitucionales que desarrollaron el asociacionismo político hasta el advenimiento en el año 2002 del paquete legislativo que ha actualizado ambos derechos, la Ley 21/1976, de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación Política, y la posterior Ley 54/1978, de 4 de diciembre, reguladora de los Partidos Políticos, nada decían sobre la imposibilidad de afiliarse a un partido de un militar.

El advenimiento de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, refrendada por una amplísima mayoría del censo electoral español, con un voto afirmativo que rozó el 89% de los sufragios emitidos, supuso la consagración en su Título I de un catálogo de derechos y libertades sin parangón en el Derecho Comparado, debido en gran medida al empeño puesto por el constituyente en producir un texto que sacara a España del atraso que, en el disfrute de dichos derechos y libertades, venía padeciendo secularmente. Dentro de este conjunto de derechos se consagra en su artículo 22 el de asociación, caracterizándolo como fundamental y genérico. La primera de estas características le va a otorgar un especial sistema de protección, amparado en lo dispuesto por el artículo 53 del propio texto constitucional, y que se reflejará en la necesidad de su desarrollo legislativo por el procedimiento de Ley Orgánica (art. 81 CE) y la posibilidad de proteger las vulneraciones al mismo a través del recurso de amparo, bien ordinario (Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas), bien constitucio-

nal (art. 161.1 b) CE y desarrollado por los artículos 41 a 58 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional). La segunda determina el carácter de la asociación como un mero marco de referencia que debe llenarse de contenido en función de las necesidades que aquélla deba satisfacer, ya sean éstas políticas, culturales, deportivas sindicales, corporativas ...

En la doctrina existen autores, como Álvarez Conde (3), que insisten en recalcar el carácter marcadamente político que presenta el derecho reconocido por la Constitución en su artículo 22. Esta posición es también sostenida por Fernández Segado (4), quién después de destacar la relación existente entre este derecho y los de libertad de expresión y el de libertad de reunión, señala al mismo como configurador del pluralismo político y medio de articulación de la participación ciudadana, de la que no puede excluirse al militar, quien además de ostentar esta condición, es un ciudadano más. La postura de Álvarez Conde tiene un sólido anclaje en la jurisprudencia constitucional (5), que ya desde sus primeras sentencias reconoció que el asociacionismo político era una de las modalidades del derecho de asociación amparadas en el marco del art. 22 CE.

El alcance de este derecho, no obstante, es mucho mayor. De Esteban (6) señala el carácter de derecho público subjetivo que ostenta el derecho de asociación. Esto supondría su pleno ejercicio por todos los ciudadanos españoles (los militares entre ellos), pero además por los extranjeros que se hallen en España, como declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 115/1987, por la que se estableció la inconstitucionalidad del art. 8.2 de la Ley 7/1985, reguladora de los derechos de los extranjeros en España, por las restricciones que establecía al ejercicio de este derecho por aquéllos.

El problema concreto, dentro del marco jurídico establecido por la Constitución de 1978, lo va a plantear la aparición el 28 de diciembre de 1978 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, y que vulnerando lo dispuesto en el artículo 53 CE, que impide la limitación o desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por cualquier procedimiento distinto al de la ley orgánica, excluye a los militares del ejercicio de su constitucional derecho a la afiliación política (y sindical) en su artículo 181: «*Los miembros de las*

(3) Enrique Álvarez Conde, *El régimen político español*, página 335, Tecnos, Madrid, 1991.

(4) Francisco Fernández Segado, *Op. cit.*, página 382.

(5) STC 3/1981, de 2 de febrero, en su fundamento jurídico 1.º así lo reconoce.

(6) Jorge De Esteban, *Curso de Derecho Constitucional Español* Vol. II, página 195, Universidad Complutense, 1993.

Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos ni 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 ni indirectas de huelga. Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social». ¿Hasta que punto una norma jurídica de rango legal, que tiene por objeto fundamental regular el estatuto jurídico de los profesionales encargados de la defensa de la Patria, y de todos los que en el cumplimiento de su derecho y deber de contribuir a la protección de la misma prestan su servicio militar conforme a lo dispuesto en el art. 30. 1 CE, puede vulnerar el mandato de los artículos 53 y 81 de la misma, configuradores de la protección del núcleo duro del texto constitucional, y cercenar uno de los derechos que como ciudadanos españoles tienen reconocidos nuestros militares?

Lo más atrayente de esta polémica, no es la flagrante vulneración del derecho, que es a todas luces evidente, sino el silencio que el Tribunal Constitucional ha guardado durante 20 años, hasta que en la Sentencia de 31 de octubre de 2001, cuyo ponente fue Cachón Villar, el voto particular del profesor González Campos destaca las reiteradas vulneraciones que a lo largo del texto del art. 181 ROFAS se realizan al art. 22 CE. Destaca el Magistrado en el fundamento jurídico 2.º de su voto: «... *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 de acoger. Pues basta reparar en que con tal atribución al Estado se incide, negativamente, en un aspecto nuclear del derecho fundamental del art. 22 CE: la libertad de de aquéllos de crear asociaciones a las que encomendar la defensa de sus intereses, como hemos declarado desde la STC 5/1981, de 13 de febrero. Y ello es tanto más palmario cuando no existe en la Constitución 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».* Respecto a la referencia a la prohibición de asociaciones con finalidad reivindicativa, señala en su fundamento jurídico 3.º: «... *desde una perspectiva formal, cabe apreciar que la citada Ley 85/1978 no tiene, claro es, 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 art.1.3 LOLS ...».* Pero, por si cabía alguna duda, el colofón a esta sucesión de atinadísimos razonamientos del profesor González Campos se encuentra en

el comienzo del fundamento jurídico 4.º de su voto particular: «*Respecto a los requisitos constitucionales de carácter material, es claro que el art. 181 de las Reales Ordenanzas introduce una prohibición que restringe el derecho de asociación sin que la misma encuentre fundamento en una expresa previsión constitucional, pues no nos encontramos en los que se contienen en el art. 22 CE. Lo que evidencia la inconstitucionalidad del precepto sin necesidad de otras consideraciones. Pero cabe agregar, además, que su enunciado tampoco cumple otra exigencia establecida por este Tribunal: que la limitación que introduce del derecho fundamental sea cierta y previsible, pues en otro caso la restricción del derecho queda al arbitrio de quien ha de aplicar la Ley ...*».

La interpretación de González Campos supera la tibieza de la STC de la que es complemento, la cual se limita simplemente a declarar que la tradicional equiparación con el concepto de sindicato de cualquier plataforma de reivindicación creada por los militares para la protección de sus derechos sociales, para así prohibirla al amparo del art. 181, es errónea, ya que pueden existir asociaciones profesionales que busquen la defensa de los intereses de sus asociados y que no conlleven la adopción de medidas de conflicto colectivo, en concreto la huelga (que es la nota caracterizadora de los sindicatos), y entra a conocer del verdadero alcance de la restricción impuesta por el art. 181 ROFAS al derecho de asociación de los militares, y por ende a la manifestación política de dicho derecho, concluyendo tajantemente sobre su inconstitucionalidad no sólo por motivos formales (no respeto al procedimiento de Ley Orgánica), sino por motivos materiales (no ceñirse al catálogo de asociaciones prohibidas que establece el art. 22 CE en su texto, en el cual no se establece ninguna restricción a que los militares ejerciten su derecho).

¿Por qué en 20 años de funcionamiento el TC no ha conocido de la problemática planteada por las Ordenanzas en torno a este punto? Las razones pueden ser variadas y de diverso peso. Una puede ser la «espada de Damocles» que pende sobre los militares en forma de estricto régimen disciplinario, y en el que, como se verá posteriormente, están tipificadas como falta grave (o muy grave en el caso de la Guardia Civil) las conductas asociativas. Pero otra, y en mi modesta opinión, mucho más importante, es la que se refiere a la manifestación concreta del derecho de asociación que ha generado conflictividad ante los órganos jurisdiccionales, y que ha venido referida históricamente al deseo de grupos de militares de poder contar con sindicatos que representaran sus intereses laborales, y que por el estado que nuestra legislación presenta desde 1985 se han visto abocadas al fracaso, debido a la proscripción que de los sindicatos de militares realiza el art. 1.3 L.O. 11/1985 de Libertad Sindical.

¿Significa esto, por tanto, que no ha existido una inquietud entre los miembros de las Fuerzas Armadas para poder compaginar su profesión con la pertenencia, aunque fuera como simple afiliado, a un partido político? Considero erróneo este planteamiento. Desde la apertura de nuestro régimen político al juego democrático, han existido ejemplos de militares que han ocupado escaños en nuestro Parlamento, y no me refiero a las ya tradicionales figuras de los respectivos Ministros de los correspondientes Ejércitos que existieron en los primeros momentos de nuestra transición política, sino a figuras como D. Julio Busquets; al que fuera Vicepresidente del primer gobierno de Adolfo Suárez, D. Alfonso Osorio; o el actual Ministro de Defensa, Excmo. Sr. D. Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde. En mi opinión, ha sido la habilitación de cauces que posibilitaran el pase de los militares que lo desearan a la «arena» política, a través de la figura de la excedencia voluntaria, evitando las incomodidades de poderse ver sometidos a la apertura de un procedimiento disciplinario, lo que ha llevado a que la reclamación de los derechos políticos de los militares se haya visto ensombrecida por su «hermana» sindical. Y a dicha situación ayuda el que un militar puede ejercitar su derecho al sufragio activo, que como ciudadano le corresponde, sin ningún problema, y saciar así, en cierta medida, sus inquietudes políticas. Sin olvidar, por otra parte, que esta situación no ha sido permanente, porque tanto Busquets como Osorio tuvieron que renunciar a su condición de militares para poder presentarse a las elecciones de 15 de junio de 1977, por no permitirles la legislación militar de la época el ejercicio de dicho derecho manteniendo su condición.

La inconstitucionalidad de esta situación, que justificaba la aplicación del Código de Justicia Militar, en concreto de lo previsto en su art. 329.4, que consideraba falta grave el asistir a manifestaciones políticas por primera vez, o del instituto de la reincidencia previsto en su art. 307, que permitía enjuiciar como delito la comisión de cuatro faltas graves contra la neutralidad política del militar, se prolongó, al menos desde un punto de vista formal, hasta que se aprobó el 27 de noviembre de 1985 la Ley Orgánica reguladora del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Esta norma, que sí fue aprobada por el procedimiento exigido por los artículos 53 y 81 CE para la limitación de los derechos fundamentales y libertades públicas, consideraba en su art. 8.31 falta leve «*prestar colaboración a organizaciones políticas ... sin haber solicitado previamente el pase a la situación legalmente establecida*», y en su art. 9.28 como falta grave el afiliarse a una organización política y sindical sin haber solicitado previamente el pase a la situación legalmente establecida. Podría pensarse que los problemas de constitucionalidad abiertos por la Ley 85/1978 quedaron

subsanaos por la aparición del nuevo régimen disciplinario militar, que extraía del ámbito penal las faltas y las otorgaba un mero carácter administrativo, y que formalmente respetaba las exigencias de procedimiento constitucionales (esto es: la tramitación como Ley Orgánica). Sin embargo, no puede considerarse, desde mi punto de vista, que una ley meramente represiva, como lo fue la de 1985, y como lo son las actualmente vigentes de la Guardia Civil, aprobada en 1991, y la de 1998 para el resto de militares, pueda limitar un derecho fundamental, cuando la norma jurídica que se define a sí misma como reguladora de los derechos y deberes de los militares, la que define cual es su estatuto jurídico, vulnera groseramente tanto en el fondo como en la forma las más mínimas exigencias constitucionales. Esta opinión ya era manifestada por Bautista Samaniego (7) en 1989, y es, como se acaba de ver, la defendida en su voto particular a la STC 219/2001 por González Campos.

Las consecuencias de esta interpretación son trascendentales, porque supondría que cualquier sanción impuesta a un militar en vía disciplinaria por aplicación de los actualmente vigentes arts. 8.34 L.O 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que considera falta grave estar afiliado a una organización política sin haber solicitado previamente el pase a la situación legalmente establecida (repetiendo exactamente la fórmula de la ley de 1985), y art. 9.7 L.O. 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que castiga como falta muy grave *«promover o pertenecer a partidos políticos ...»*, sería inconstitucional, y susceptible de ser recurrida en amparo por vulneración del art.22 CE.

No es menos cierto que frente a esta interpretación podría oponerse el principio de legalidad en materia punitiva, expresado en el art. 25.1 CE, y que ha venido entendiéndose por la doctrina penalista como necesidad de Ley Orgánica tanto para el establecimiento de tipos penales como para la imposición de penas para los mismos, y que en el precepto constitucional se amplía su extensión al ámbito disciplinario: *«Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»*. Pero el hecho del respeto formal al procedimiento normativo establecido en la Constitución para la tipificación y sanción de las conductas, no soslaya que la «regulación material» que debe fundamentar la limitación del derecho fundamental infrinja,

(7) José María Bautista Samaniego, «Derechos Fundamentales y Libertades Públicas en las ROFAS», en REDM n.º 54, julio-diciembre 1989.

tanto desde un punto de vista formal como material, nuestra Norma Fundamental. ¿Sería constitucional que una Ley Orgánica tipificará como sanción administrativa el acudir a ceremonias religiosas de cualquier rito o confesión, e impusiera sanciones a los ciudadanos que infringieran dicha norma, sin ninguna justificación aparente o sin el respaldo de otra norma, aprobada conforme al procedimiento necesario para limitar derechos fundamentales, que debido a razones de orden público, estableciera los motivos de dicha restricción al alcance del art. 16? La respuesta negativa parece evidente.

Históricamente se ha argumentado variadas teorías que han tratado de justificar el fundamento material que impedía el ejercicio de los derechos políticos del militar. De entre todas ellas, quizá haya sido la más extendida la de la necesaria neutralidad de las Fuerzas Armadas. Esta teoría es heredada por nuestra legislación militar del Derecho Francés, que se convierte en el modelo a seguir, como en muchas otras materias dentro del campo del Derecho Administrativo, en la estructuración del estatuto jurídico de nuestros militares. Sin embargo, el desfase de este planteamiento se comprobará con posterioridad al analizarse el estado de las legislaciones de nuestro entorno en el ámbito del Derecho Comparado.

2. LAS TEORÍAS EN TORNO AL FUNDAMENTO MATERIAL QUE JUSTIFICA LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS DEL MILITAR

Diversas ha sido las teorías que se han establecido para justificar las privaciones de ciertos derechos que los militares sufren por el solo hecho de ostentar tal condición. Una de las más importantes, como se ha mencionado con anterioridad, es la que centra el fundamento de aquéllas en el mantenimiento de la neutralidad de las FAS dentro de la estructura constitucional del Estado, y que para conseguir tal objetivo, considera necesario restringir a los militares cualquier manifestación política, con excepción de su innato derecho al sufragio activo. Hay un grupo importante de autores que se constituyen en valedores de este planteamiento. Así, Corrales Elizondo (8) sostiene: «*Estas limitaciones de los derechos del militar, jus-*

(8) Agustín Corrales Elizondo, «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», dentro de la obra colectiva *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios políticos militares*, páginas 17 y 18. MinisDef, Subsecretaría de Defensa.

tificadas tradicionalmente en la necesidad de que quienes mantengan tan altas misiones y tienen la atribución del uso de las armas permanezcan al margen de la actuación política y sindical ha tenido distintas matizaciones y enfoques. En la exageración, Alfredo Vigny decía que «el Ejército era ciego y mudo», y De Wytt hablaba de un ideal de fuerza armada como máquina inconsciente a disposición del Gobierno».

No obstante la importancia histórica de este planteamiento, aparece hoy en regresión. F. Trillo-Figueroa (9) afirma: *«Tradicionalmente se afirma que el fundamento material de estas restricciones era un necesario y absoluto apoliticismo de los Ejércitos, y por ello, de sus miembros ... Este pretendido apoliticismo, es hoy considerado como utópico e indeseable. Utópico porque no puede pretenderse que el militar renuncie a su condición de ciudadano inmerso en la realidad socio-política de su país ...»*. En este mismo sentido avanza Morales Villanueva (10), citando a Flórez Estrada, quien ya en el siglo XIX advirtió que el equilibrio entre la necesaria disciplina y el lógico reconocimiento de los derechos de los militares como ciudadanos está la clave del deseado equilibrio que ha de existir en las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus funciones. Pero incide, en el mismo sentido que hacía Trillo, en destacar el desfase de la teoría de la neutralidad política de las FAS como causa de las limitaciones de los derechos fundamentales: *«La antigua teoría de que el «Ejército es ciego y mudo» (Alfredo Vigny), o aquella otra de que el «ideal será que la Fuerza Armada sea una máquina inconsciente que el Gobierno puede poner en movimiento apretando un botón eléctrico (Leon Duguít) han quedado desfasadas y fuera de todo contexto; ante todo es un ciudadano que se debe a su Patria, por encima de su pertenencia a una institución de la misma, y por tanto ha de participar, como cualquier otro, en los avatares de la vida cotidiana. Bien es verdad que teniendo presente la delicada misión que el Estado le encomienda y al ser depositario del poder coactivo del mismo, parece razonable que actualmente aún tenga limitado el ejercicio de algunos derechos. Este recorte fundamenta en el principio de jerarquía (base de las instituciones castrenses), el apartidismo de las FAS, tanto a nivel individual, como institucional. Ahora bien, el apartidismo no significa apoliticismo. El*

(9) Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde, «Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española», Revista de Estudios Políticos n.º 12, Nueva Época, noviembre-diciembre 1979, páginas 125 y ss.

(10) Antonio Morales Villanueva, «Los derechos políticos del militar profesional», en el trabajo colectivo «Libertades Públicas y Fuerzas Armadas». *Actas de las jornadas de estudio celebradas en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense*. Madrid, 1984.

apoliticismo del militar es una aberración que le condena a un vacío intelectual. No podemos olvidar que antes de militar es ciudadano y como tal, animal político, que debe sentir y vivir las inquietudes de sus semejantes». Morales rechaza, por tanto, la teoría del apoliticismo, entendiendo que es necesario que el militar tenga ideas políticas y que se interese por ellas, sosteniendo exclusivamente el apartidismo como expresión de proselitismo, que sí minaría el fundamento material de las limitaciones que sufre el militar en sus derechos, y que toma de Flórez Estrada: la disciplina y la jerarquía que necesariamente imperan en los Ejércitos.

Aparece por tanto una segunda posibilidad en el establecimiento de límites a los derechos de los militares: la disciplina. Uno de los defensores de este punto de vista es Fernández-Piñeyro y Hernández (11), quien destaca la disciplina y la unidad de los Ejércitos como fundamento de las limitaciones a las que se ve sometido el militar en el marco del art. 8 CE, que establece la posición de las FAS en el entramado constitucional: *«En definitiva, es la adecuada y eficaz configuración de la Institución Militar (...) su indispensable y específico carácter de organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unida, lo que permite el establecimiento de límites específicos al ejercicio por sus miembros del derecho de asociación ...».*

Como una tercera vía en la búsqueda del fundamento que permita justificar la restricción a un grupo de ciudadanos de algunos de sus derechos fundamentales y libertades públicas en función de su adscripción profesional puede considerarse la defendida por Mozo Seoane (12). Este autor fija su atención en la relación que vincula al militar con las FAS, y considera que existen dos teorías que explican la misma y que justifican la intromisión en el ámbito de los derechos del militar:

a) Teorías que siguen un criterio orgánico: el militar presenta una especialidad dentro de la organización estatal, y por ello requiere «un ordenamiento específico regulado por principios propios para satisfacer unas finalidades u objetivos constitucionalmente legitimados». Ejemplos de este grupo de teorías serían la doctrina institucionalista o italiana defendida por Santi Romano, o la anglosajona de la comunidad separada.

(11) Emilio Fernández-Piñeyro y Hernández, «El derecho de asociación de los militares en España», en la obra colectiva *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares*, página 47. Minisdef, Subsecretaría de Defensa.

(12) Antonio Mozo Seoane, «Reflexiones sobre los derechos y deberes del militar profesional», en la obra colectiva *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares*, página 42. Minisdef, Subsecretaría de Defensa.

b) Teorías que defienden la relación jurídica que une a una persona con el Estado: la teoría estatutaria francesa, pero, sobre todo, la teoría alemana de las relaciones especiales de sujeción. Esta última teoría merece una atención especial.

La teoría de las relaciones especiales de sujeción, en su formulación originaria planteada, entre otros por Laband, Jellinek o Mayer, supone el establecimiento de un vínculo de lealtad y obediencia entre el funcionario y el Estado que otorgaba a éste último una posición de supremacía en el ámbito doméstico o separado del resto de la ciudadanía, que posibilitaba que la Administración no estuviera vinculada por la reserva de ley, con lo cual se concluía que podía limitar los derechos de aquéllos sin recurrir al procedimiento legislativo, incluso por la vía reglamentaria. El hecho es que en el momento en el que el Derecho Español recibe esta concepción doctrinal, ésta ya aparecía muy atenuada en cuanto a la posibilidad de exención del respeto a trámite legislativo en la regulación de las posiciones jurídicas de los particulares, y por ello una parte de la doctrina administrativista aboga por su superación, posición que parece abonar el TC en su Sentencia 234/1991, de 10 de diciembre: *«Las relaciones de sujeción especial no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derecho fundamentales»*. Por ello argumenta Mozo (13): *«La verdadera fundamentación material de unos razonados y proporcionados límites de las libertades públicas del militar del militar profesional pueden encontrarse, en nuestra opinión, en el principio de neutralidad política exigible a aquél»*. Se ve con claridad como después de intentar de encontrar una vía alternativa a la tradicional dicotomía neutralidad política «versus» disciplina, Mozo vuelve a los caminos tradicionales ante la imposibilidad de justificar con un mínimo fundamento las restricciones en el concepto de relaciones especiales de sujeción.

Finalmente, cabe señalar el rechazo del concepto del «voluntarismo» realizado por Peñarrubia Iza (14), como fundamento material de las restricciones de derechos fundamentales al militar. Esta teoría sostiene que el militar al ingresar en la Fuerzas Armadas y adquirir su condición renuncia voluntariamente a sus derechos, y entre ellos al de afiliarse a un partido político. Así lo manifiesta este autor: *«Por otro lado el voluntarismo, es decir, la idea de que esas limitaciones han sido aceptadas voluntariamente por el militar es, jurídicamente insostenible. Es tanto como decir que desde el momento de vestir el uniforme, un titular de los derechos fundamentales renuncia a los mismos, cuando la renuncia a los propios dere-*

(13) Antonio Mozo Seoane, *op. cit.*, página 44.

(14) Joaquín María Peñarrubia Iza, *op. cit.*, páginas 91 y ss.

chos, según la Teoría General del Derecho, sólo puede producirse «cuando no contraríe el interés o el orden público, ni perjudique a terceros», según reza el art. 6.1 del Código Civil. Pues bien, aun cuando sea posible, la renuncia a un derecho tiene que producirse en circunstancias determinadas, en una relación jurídica concreta, pero no puede hacerse con carácter general o de forma permanente. Pero es más, en el marco de los derechos fundamentales nos encontramos con un tipo de derechos inherentes a la condición humana o de ciudadano, y por tanto, genéricamente irrenunciables por cualquier persona, y en consecuencia, también para los funcionarios y para los militares».

Del análisis de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que el fundamento material que puede justificar la intromisión en el derecho fundamental de asociación reconocido a toda persona en el art. 22 CE, y que no ha sido restringido de manera expresa ni por la legislación preconstitucional que desarrollaba dicho derecho ni, como se verá con posterioridad, por la nueva legislación que desarrolla los arts 6 y 22 CE, no es otro que la disciplina. Y es que la neutralidad política, además de referirse más a la Institución Militar en su conjunto, difícilmente puede ser comprometida por la actuación privada de un ciudadano que en el ámbito de su autonomía particular ejerce la opción de afiliarse a una u otra tendencia política, además de haber caído en desgracia dentro de la doctrina. Pero tampoco la disciplina queda comprometida por el ejercicio del derecho de afiliación política del militar. Donde sí queda comprometida la disciplina es en el ejercicio de actividades que supongan proselitismo político, pero ese objetivo queda fuera del objeto de estudio del presente trabajo. La pregunta fundamental que debe plantearse es la siguiente: ¿en qué medida el hecho de que un militar se afilie a un partido político, dentro de un sistema democrático que le reconoce el derecho al sufragio activo, y por lo tanto la participación de pleno derecho en la formación de la voluntad política de la comunidad como ciudadano español de pleno derecho que es, pone en entredicho la eficacia de la disciplina, de las órdenes recibidas dentro de una cadena jerárquica de mando cuando viste el uniforme en el desempeño de su profesión?

3. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE AFILIACIÓN POLÍTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Es inexcusable en cualquier análisis que se haga de la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas realizar una referencia, aunque sea somera, a la situación que tanto en el ámbito propio del Derecho

Internacional (léase Declaraciones de Derechos), como en el de las legislaciones nacionales de los países de nuestro entorno político-cultural, se encuentran los mismos, para así tener un punto de referencia válido tanto de los parámetros básicos que los principios comúnmente aceptados por las naciones de la comunidad internacional imponen en la materia, como también de la experiencia de otros países, que nos pueda permitir introducir determinados avances que se hayan ya consolidado en aquéllas, y que puedan servir como criterios válidos a la hora de introducir reformas en nuestra legislación.

Este planteamiento no es caprichoso, sino que viene impuesto por el art. 10.2 CE: «*Las normas relativas a derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos sobre las mismas materias ratificados por España*». El propio TC ha reconocido la importancia de dichos instrumentos jurídicos. Así, en el fundamento jurídico 6.º de la STC 254/1993 establece que estos Convenios «*configuran el sentido y alcance de los derechos*», o como diría en el fundamento jurídico 5.º de la STC 28/1991, «*los perfiles exactos de su contenido*». Pero en ningún caso pueden tener la consideración de parámetros de constitucionalidad como determina el fundamento jurídico 4.º de la STC 64/1991: «*La interpretación a que alude el citado art. 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales*».

Dentro de los grandes convenios internacionales firmados sobre derechos humanos, destaca sin duda por su importancia la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, firmado en Nueva York el 10 de diciembre de ese año. Este convenio surge con una vocación de universalidad que aparece plasmada en su art. 2: «*Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración ...*». La referencia explícita en su texto al derecho de asociación se encuentra en el art. 20: «*Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas*» (ap. 1); «*Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación*» (ap. 2). La conexión entre el contenido de este artículo, y la doctrina sostenida por el TC en su jurisprudencia, entre otras en la STC 67/1985, en la que se defiende la existencia de dos aspectos dentro del derecho de asociación, uno positivo entendido como libertad de asociarse, y otro negativo como imposibilidad de obligar a nadie a afiliarse a una asociación, es inmediata. No obstante, aunque de lo visto pudiera aparecer la idea al lector de que la declaración no impone límite alguno a los militares en el ejer-

cicio de este derecho, el art. 29.2 establece que *«en el ejercicio de sus derechos y disfrute de sus libertades, toda persona está solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley ...»*. Se va a establecer un principio de legalidad en la imposición de restricciones al libre ejercicio de los derechos, pero no libre, sino fundamentado en *«... 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 del bienestar general en una sociedad democrática»*. Por tanto se va a imponer una dualidad de requisitos a la limitación de los derechos fundamentales de las personas: unos de tipo formal, plasmados en la exigencia de un tipo de norma jurídica, la ley, aprobada por los órganos elegidos democráticamente por el pueblo (*«... en una sociedad democrática»*), y que la CE va a establecer a favor de la Ley Orgánica; y otros de tipo material referidos a que las restricciones o sean caprichosas, sino que vengan fundamentadas en razones de orden moral, orden público o del bienestar general de la población, que parecen desde mi punto de vista, no justificadas en España, en la medida en que la tan traída neutralidad de las FAS no viene condicionada por el hecho de que un militar como ciudadano de a pie pueda afiliarse a una tendencia política de su agrado, y colaborar con ella en todo aquello que no suponga hacer uso de su condición ni de su uniforme. Es el proselitismo político es que vulnera dicha neutralidad. En cualquier caso, la importancia de este documento radica en que el doble requisito formal-material que impone va a ser seguido por el resto de textos internacionales y por las propias legislaciones internas, al menos en los Estados democráticos, como es el caso de España.

En 1950 se firmó, dentro del ámbito regional europeo, un convenio que tenía por objeto específico la protección de los derechos humanos y las libertades públicas. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, parte como principio fundamental, reconocido en su art. 1, del reconocimiento a toda persona dependiente de su jurisdicción de los derechos y libertades reconocidos en el Título I del convenio. Dentro de este grupo de derechos y libertades reconocidos, el art. 11.1 consagra la protección de la libertad de asociación: *«Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación ...»*. Pero admite en su apartado 2.º la posibilidad de restricciones al ejercicio del mismo, sometiendo el establecimiento de las mismas al procedimiento legal, y estableciendo como motivo para poder imponerlas, entre otros, *«la seguridad nacional»*, y concluyendo con al primera referencia específica que se encuentra en algún texto internacional a la posibilidad de que el

militar, por su propia condición, vea restringido su derecho: «*El presente artículo 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*». El significado de este inciso final al apartado 2.º del artículo 11 ha de ser valorado en su justa medida, porque si bien un primer análisis permite afirmar la existencia de una habilitación al legislador nacional para poder establecer limitaciones al derecho de asociación del militar, no es menos cierto que no impone ninguna obligación para que así sea. Pero más importante aún: la habilitación que se realiza a favor del legislador interno no es absoluta o incondicionada, sino, por el contrario, limitada, «reglada», ya que cualquier limitación que se establezca respecto del asociacionismo militar ha de ser «legítima», introduciéndose, a mi entender, un requisito de naturaleza material que invalidaría cualquier tipo de restricción que habiendo respetado el correspondiente procedimiento legal, careciera de un fundamento material suficiente para justificar aquélla. Y esta es, a mi juicio, la situación en que se encuentran nuestras Ordenanzas.

El 16 de diciembre de 1966 se firmaron en Nueva York, bajo el auspicio de la ONU, dos instrumentos internacionales de protección de los derechos y libertades de extraordinaria importancia, los llamados Pactos de Derechos. De ellos, es el relativo a la protección de los Derechos Civiles y Políticos el que reconoce en su art. 22 el derecho de asociación: «*Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras ...*» (ap. 1.º). Este reconocimiento, en principio absoluto, aparece condicionado en los siguientes apartados, respondiendo a la tradicional doctrina unánimemente aceptada tanto en Derecho Nacional como en el Comparado de que no existen derechos absolutos (con la única excepción de la vida humana, aunque incluso sobre ésta parte de la doctrina admite también límites, tales como el aborto o la eutanasia). Y las restricciones que se van a imponer con las ya observadas en los anteriores textos: una formal, referida a la necesaria exigencia de respeto al principio de legalidad en la imposición de restricciones («... *a las restricciones previstas por la ley ...*»), y la exigencia de uno material, referido a que el fundamento último que justifique la intromisión del Estado en la esfera de ejercicio del derecho sea conforme a los valores que integran el Ordenamiento Jurídico (han de ser «*necesarias en una sociedad democrática*» y «legales»), cuando se refieran a la privación del derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Por lo que respecta a la situación existente en el Derecho Comparado, ésta es la que mejor va a reflejar cual es la situación de atraso y aislamiento en la que está sumergida nuestra legislación militar en lo que al reconoci-

miento de derechos políticos se refiere. Existen diversos trabajos en nuestra doctrina que se han acercado al estudio comparado de nuestra legislación y la de los países que nos rodean. Buiza Cortés (15) señala una clasificación en tres grupos de los sistemas de reconocimiento de derechos políticos de los militares:

a) Sistemas en que las restricciones se establecen en la Constitución: es el ejemplo italiano. El art. 98.3 de su Constitución así lo establece, siendo desarrollada tal previsión en vía legal por la Ley 383/1978, de 11 de julio. Lo que se limita no es el derecho de afiliación política, que está reconocido, sino la reunión y la expresión de ideas políticas; es decir, lo que se prohíbe en el sistema italiano no es la afiliación, sino el proselitismo político, que sí puede enturbiar tanto el funcionamiento de las FAS como la imagen de las mismas ante la ciudadanía, vulnerándose el principio de neutralidad.

b) Sistemas en que las restricciones se imponen en vía legislativa: es la situación que se produce en la legislación francesa (Ley de 13 de julio de 1972, que aprueba el Estatuto General de los Militares, cuyo art. 9 se prohíbe la afiliación política del militar). El sistema francés es de extraordinaria importancia, ya que nuestra legislación la tomó como modelo a seguir al establecer el régimen jurídico de la milicia.

También en Bélgica se sigue un sistema similar. El art. 15 de la Ley de 14 de enero de 1975 presenta un ejemplo de progresismo, al permitir la afiliación política del militar, restringiendo solamente la realización de actividades dentro de los recintos militares, para evitar afectar a la eficacia de la acción de mando. Fuera de estos recintos puede actuar al servicio de partidos políticos, integrándose como consejero del mismo en materias militares, en funciones de asesoramiento técnico.

c) Sistema de libertad política: en el Reino Unido de la Gran Bretaña existe libertad de afiliación, aunque no capacidad de participación política (se prohíbe el proselitismo). En Alemania sólo es contrario a la ley la afiliación a partidos que actúen contra el sistema democrático (partidos nazis; en concreto el prohibido NPD).

En cuanto a la posibilidad de que los militares concurren a una elección como elegibles; es decir, al ejercicio del sufragio pasivo, distingue este autor dos tipos de sistemas:

(15) Tomás Buiza Cortés, «Los militares y el derecho de participación política», dentro de la obra colectiva *Libertades Fundamentales y Fuerzas Armadas. Actas de las jornadas de estudio celebradas en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense*, Madrid, 4-24 de febrero de 1984, páginas 373 y ss.

a) Prohibición absoluta: es una anomalía en el Derecho Comparado. De hecho, dentro de los sistemas jurídicos occidentales y democráticos sólo existe el ejemplo australiano.

b) Admisión, previo pase a una situación de licencia temporal durante la campaña electoral y la interrupción de las funciones militares durante su mandato, si resulta elegido. Es el régimen usual, el que contempla la Constitución española en el art. 70.1 e) y desarrolla la LOREG 5/1985, de 19 de junio, en su art. 7.3.

Peñarrubia Iza, por su parte, realiza un estudio comparativo de los ordenamientos francés y alemán, por ser diametralmente opuestos uno de otro. En Alemania, la creación del «Bundeswehr» (sucesora de la «Wehrmacht») tras el final de la 2.^a Guerra Mundial vino presidida por dos principios fundamentales: en primer lugar, exigencia de un control parlamentario de las Fuerzas Armadas, y, en segundo lugar, la consideración del militar como un «ciudadano de uniforme». La implantación de un sistema tan novedoso en una fecha ciertamente prematura (1956), en un país con tan amplia tradición castrense como Alemania, que aunque como Estado tiene una historia ciertamente escasa, recibe las mejores esencias de la tradición militar prusiana, se debe a los desmanes que produjo en la «Wehrmacht» la politización y completa sumisión a los postulados del nazismo no sólo de las «Waffen SS», sino de una parte importante de la oficialidad alemana. Las consecuencias de este planteamiento son de un calado enorme, porque suponen el reconocimiento a los militares del conjunto de derechos que les corresponden como ciudadanos, con excepción de los que pudieran verse afectados por límites que traigan causa de la propia Ley Fundamental de Bonn de 1949 o de motivos de orden público, además de acabar con el anticuado concepto que llevaba a sostener que el militar se encontraba permanentemente de servicio. Ello posibilita el reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo del militar, así como su capacidad de afiliarse a un partido político o sindicato (16), como cualquier otro ciudadano.

En lo que respecta al derecho francés, éste se constituyó en el patrón sobre el que se planeó el estatuto jurídico de los militares españoles, influ-

(16) Aunque no es el tema de este trabajo, debe dejarse constancia que existen actualmente dos entidades sindicales a las que se encuentran afiliados los militares alemanes: la «Bundeswehrband», creada en 1956, de naturaleza exclusivamente militar y a la que están afiliados el 60% de los componentes del ejército alemán, incluyendo oficiales, suboficiales y reclutas, y la «Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr» (Unión de Empresas y Transportes Públicos), sindicato de funcionarios alemanes, tanto civiles como militares.

yendo decisivamente en la redacción de las Reales Ordenanzas de 1978. El Estatuto General Militar, aprobado por la Ley de 13 de julio de 1972, reconoce en su art. 6 que «*los militares gozan de todos los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos*». Parece, a primera vista que el derecho francés acepta la teoría alemana del «ciudadano de uniforme». Sin embargo, el mismo artículo señalado establece que «*en todo caso, el ejercicio de ciertos derechos está o bien prohibido, o bien restringido en la condiciones fijadas en esta ley*». Esta declaración no es más que el preludio de lo establecido en el art. 9, que limita el derecho de asociación a los militares en activo, y que sirvió de fuente de inspiración para el texto definitivo del art. 181 de las ROFAS.

4. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DE 2002

En el año 2002 se han producido una serie de movimientos legislativos para actualizar la obsoleta y preconstitucional regulación normativa del derecho de asociación contemplado en el art. 22 CE, que estaba constituida por la Ley 161/1964, y de su manifestación política que era regulada por la Ley 21/1976 en la parte en que había mantenido vigente la disposición derogatoria de la anterior Ley de Partidos Políticos, la Ley 54/1978. En este contexto han aparecido la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. A esto debe añadirse la presentación de una proposición de Ley Orgánica por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso para establecer la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas de los militares.

Por lo que se refiere a la primera de estas normas, la L.O. de Asociaciones, antes de entrar en el desarrollo del articulado de la nueva ley, es necesario hacer referencia al debate planteado en la Comisión del Senado entre los representantes de los distintos grupos parlamentarios en torno a la importante STC de 31 de octubre de 2001 y la diferente opinión sostenida por los senadores, en relación con la interpretación que aquélla ha realizado sobre el art. 181 ROFAS (17). Si bien es cierto que el debate se planteó no en torno al derecho de afiliación política de los militares, sino en torno a la posibilidad de creación y afiliación a asociaciones profesionales «no sindicales», parece necesario reflejarlo en estas páginas como ejemplo indicativo de las dudas que las restricciones de los derechos fundamentales de

(17) Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 44, de 18 de febrero de 2002.

los militares comienzan a plantear en ámbitos no estrictamente académicos, ni castrenses. Así, por el Grupo Parlamentario Socialista fue el Sr. Belloch Julbe quién defendió un veto en el que ocupaba parte importante la defensa del derecho de asociación de los miembros de las FAS y de la Guardia Civil, planteando si es sostenible actualmente la exclusión que mantienen las ROFAS, aludiendo a la ya mencionada STC 219/2001, de 31 de octubre y considerando la necesidad de distinguir a raíz de ésta entre asociaciones sindicales «strictu sensu» y asociaciones profesionales. Considera el G.P.S. que de esta sentencia se deduce una segunda de vía de asociacionismo profesional del militar, de naturaleza no sindical, que no puede a la luz de la CE ser limitada, sin que el hecho de que el TC no haya entrado a conocer de la posible inconstitucionalidad del art. 181 ROFAS en los ya 23 años de vigencia de esta ley pueda ser óbice para admitirse esta solución, pues no es menos cierto que en dicha STC se removieron las trabas para la legalización de la defensa de los derechos profesionales, económicos y sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas, considerando inconstitucional la resolución del Ministerio del Interior que denegaba la inscripción en el Registro de Asociaciones de dicho Ministerio.

A esta argumentación contestó el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Uriarte Zulueta reseñando que la STC 219/2001 no declara la inconstitucionalidad del art. 181 ROFAS, sino solamente determinadas decisiones administrativas tomadas en virtud de dicho artículo, lo que es algo muy distinto. Y ello a pesar de que el Ponente inicialmente designado para redactar esta sentencia era partidario de plantear la inconstitucionalidad de dicho artículo, pero aquél fue sustituido posteriormente por otro que definitivamente confeccionó la misma y que decidió no plantear dicha cuestión (18).

En cuanto a las enmiendas presentadas en el Senado a este proyecto de L.O., destacan las presentadas por el senador Sr. Ríos Pérez, quien mantuvo dos de ellas, la número 67, al art. 3 c), para darle esta redacción: «*Los miembros de las FAS y de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que disponen las ROFAS y al resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación*»; y la número 78, que tenía por objeto la modificación del art. 181 ROFAS, dándole la siguiente redacción: «*Los miembros de las FAS, por cuyos intereses velará el Estado, no podrán fundar ni participar en sindicatos, en los términos del art. 28 de la Constitución. Los miembros de las FAS podrán ejercer el*

(18) El Ponente señalado definitivamente para redactar la Sentencia fue el Magistrate Cachón Villar.

derecho de asociación reconocido por el art. 22 de la Constitución, si bien tal ejercicio no podrá implicar, en modo alguno, el incumplimiento de lo previsto en el párrafo precedente. En ningún caso los miembros de las FAS podrán condicionar el cumplimiento de su cometido a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga».

Esta nueva redacción al art. 181 ROFAS soluciona en parte el problema del ejercicio del asociacionismo profesional del militar, aunque sigue dejando pendiente la cuestión de la limitación al asociacionismo político, que continuaría excluido, en consonancia con lo propuesto en la proposición de L.O. reguladora de los Derechos de los Militares, que parece denotar que la clase política tiene clara la necesidad de la limitación del mismo. Por ello aparece claro que son sólo los problemas de reivindicación profesional los que inquietan a los representantes de la Nación, siempre que estas no enturbien el correcto y eficaz cometido de su función por los militares. No obstante lo cual, el G.P.P. se opuso a dicha enmienda.

En cuanto a lo definitivamente fijado en el texto de la L.O., en su Exposición de Motivos destaca la opción por una regulación global del derecho (*«Se ha optado por incluir en único texto la regulación íntegra y global de todos estos aspectos relacionados con el derecho de asociación o con su libre ejercicio, frente a la posibilidad de distinguir, en sendos textos legales, los aspectos que constituyan el núcleo esencial del contenido de este derecho- y, por tanto, regulables mediante Ley Orgánica- de aquellos otros que por no tener ese carácter no requieren tal instrumento normativo»*), en todos sus aspectos, dentro de la Ley, en vez de realizar dos textos, uno en el que se contuvieran las normas con forma de L.O., es decir, las que afectan al contenido esencial del derecho, y otro por el procedimiento de ley ordinaria para el resto. La L.O. va a realizar una regulación de las asociaciones sin ánimo de lucro, siguiendo la tradición histórico-legislativa española, y dejando en manos de leyes especiales (civil, mercantil, canónica ...) el resto de formas asociativas.

Va a contemplar el derecho de asociación en una doble vertiente:

a) Del individuo: en un modo positivo, como libertad de asociacionismo; y de modo negativo, como proscripción de toda obligatoriedad de adscripción a asociación alguna. Recoge por tanto la reiterada doctrina del TC en torno a las dos variantes del derecho de asociación (STC 5/1981 de 13 de febrero).

b) De la asociación propiamente dicha: la reconoce capacidad de inscripción en el Registro de asociaciones, libertad de organización interna conforme a principios democráticos ...

En cuanto al contenido concreto del articulado de la ley, destaca en su art. 1.3 («*Se regirán por su legislación específica los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales*») la exclusión del asociacionismo político y sindical, que va a ser regulado por sus leyes específicas (la nueva L.O 6/2002 en lo referente al político, y la de 1985 en lo referente al sindical). Lo que va a remitir el problema a lo que disponga el texto de la nueva Ley Orgánica.

Pero el artículo que, a mi juicio, va a plantear extraordinarios problemas de interpretación va a ser el 3 c), el cual establece que «*los miembros de las FAS o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las ROFAS y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación*». Porque al no realizar un pronunciamiento expreso sobre la manifestación de este derecho que actualmente plantea conflictividad (la política), dejaba en manos de la interpretación de cada cual la validez de las ROFAS como criterio jurídicamente acertado de restricción de dicho derecho. Y así como la manifestación sindical no admite ninguna duda, ni en el fondo ni en la forma, debido a la limitación que realiza el art. 1.3 LOLS, en cuanto a la constitucionalidad de la restricción puramente política del derecho de asociación el debate permanece abierto. Y en esta cuestión, como ya se expuso, eran, a mi juicio, más los argumentos a favor de la inconstitucionalidad de la restricción que los que pueden oponerse en su contra. Porque lo que no puede entenderse en ningún caso, como ya se expuso, es que el art. 3 c) deba entenderse como criterio de elevación del «rango» (19) de las limitaciones establecidas por las Ordenanzas, otorgándose a una ley que tiene vedado el campo de actuación de los derechos fundamentales y libertades públicas (la Ley 85/1978), el carácter de legislación orgánica por la remisión efectuada en otra norma que sí disfruta de dicho carácter (L.O. 1/2002).

El segundo de los avances legislativos producidos a lo largo del transcurso del año 2002 ha sido la aprobación de una nueva Ley de Partidos, que ha sustituido a la legislación que desde 1976 regulaba la materia: la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas y la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. Los motivos que han fundamen-

(19) Se utiliza la expresión rango entrecomillada porque, a pesar de que es un lugar común en la doctrina constitucionalista el rechazo de la teoría jerárquica en las relaciones entre las distintas normas con naturaleza de ley, se sigue empleando dicha expresión para referirse a los supuestos en que no se respeta el procedimiento establecido en el art. 81 CE.

tado esta reforma de la legislación referente al funcionamiento de los «*instrumentos fundamentales para la participación política*» (art. 6 CE) son de un variado carácter; ya formales, que se constatan en la necesidad de dar el adecuado desarrollo legislativo conforme a los arts. 53 y 81 CE a esta manifestación específica del art 22 CE; ya materiales, debido a la necesidad de reformular los parámetros básicos que determinen qué asociaciones pueden ejercitar el legítimo ejercicio del derecho que los arts. 6 y 22 CE reconocen. No obstante, son éstas últimas las razones que han llevado al poder legislativo a iniciar el proceso de reforma del régimen jurídico de los partidos políticos, como señala la Exposición de Motivos de la LO 6/2002 en su apartado I apartado 7.º: «*El objetivo es garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo o la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y actividades de bandas terroristas. Especialmente si se tiene en cuenta que, por razón de la actividad del terrorismo, resulta indispensable identificar y diferenciar con toda nitidez aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, incluso aquellas que pretenden revisar el propio marco institucional, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades*». Es por tanto, la interdicción de los continuos agravios inflingidos al régimen democrático por ese «camaleón político» que ha representado al terrorismo vasco en las instituciones políticas españolas, nacionales y autonómicas, llamado en sus sucesivas fases históricas Herri Batasuna-Euskal Herritarrok-Batasuna, el que ha motivado la reforma de la legislación de partidos.

Por lo que respecta al tema objeto de estudio, esta Ley Orgánica presenta una especial importancia, porque constituye la oportunidad de imponer una solución a la situación de vulneración de los derechos fundamentales de naturaleza política de los miembros de las Fuerzas Armadas, como en su momento ocurrió con el derecho de sindicación en la LOLS de 1985. Pero el art. 1, titulado «*libertad de creación y afiliación*», constituye un principio básico de libertad del que no aparecen excluidos los militares: «*Los españoles podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley Orgánica*» (ap. 1.º). «*La afiliación a un partido político es libre y voluntaria. Nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo*»

(ap. 2.º). Es muy posible que en la redacción de dicho artículo el legislador no tuviera en cuenta la situación en que se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas. O, incluso, que aun conociéndola, considerada la «perfecta constitucionalidad» (¿) de las Reales Ordenanzas. Pero no es menos cierto que lo que no puede vulnerar el legislador son los principios fundamentales sobre los que se establece nuestro Ordenamiento Jurídico, como es el de competencia, que es vulnerado al no respetar la reserva de Ley Orgánica que establece la Constitución, y al establecer restricciones una ley ordinaria (la 85/1978) al principio de libertad de creación y afiliación que establece la legislación orgánica de desarrollo de los arts. 6 y 22 CE. La conclusión más adecuada jurídicamente que puede extraerse es que si la propia L.O. destinada a regular el ejercicio por los españoles de la manifestación política asociativa no restringe dicho derecho a los militares, en consonancia con lo que la propia Constitución establece, difícilmente podrá entenderse que lo hacen las Ordenanzas, so pena de tirar por tierra los principios de competencia, temporalidad y especialidad en que se fundamenta nuestro Ordenamiento Jurídico.

Finalmente, un tercer intento de reforma legislativa ha surgido en este prolífico año 2002. Y no ha sido otro que la presentación por el Grupo Parlamentario Socialista ante la Mesa del Congreso, el 12 de enero de 2002, por medio de su portavoz, Dña. María Teresa Fernández de la Vega Sanz una proposición de Ley Orgánica con el objeto de adecuar el Estatuto jurídico de los militares tras 25 años de régimen democrático, a las exigencias de unas FAS en el siglo XXI.

Su Exposición de Motivos destaca como una de las primeras consideraciones la necesidad de que cualquier restricción de los derechos y libertades de los militares se produzca a través de las garantías de consenso que ofrecen el procedimiento de L.O. Por otra parte destaca que con dicha proposición se trata de dar cumplimiento a la D.F. 7.ª de la Ley 17/1999 de Régimen de Personal de las FAS, que ordenan la adaptación del régimen de derechos y libertades de los militares a un modelo de FAS profesionales, *«que comprende únicamente las limitaciones y particularidades estrictamente necesarias para salvaguardar las exigencias de la disciplina y de la seguridad y defensa nacional, siendo a la vez proporcionada y respetuosas con el contenido esencial de tales derechos fundamentales»* (Exp. Motivos, párrafo 4.º «in fine»). Esta proposición de ley está en estrecha relación con la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y así lo destaca: *«En este sentido, la innovación más relevante de la presente L.O. es la habilitación de un procedimiento que, salvaguardando las citadas exigencias, permite un ejercicio del derecho de asociación por*

parte de los militares. Esta innovación es además coherente con los nuevos cauces de participación del personal militar, previstos en la ley de régimen de personal, mediante los denominados Consejos Asesores de Personal» (Exp. Motivos, párrafo 8.º). La importancia del derecho de asociación en esta proposición es enorme, porque no sólo le dedica el artículo más extenso (el 9), sino que va a declarar el carácter incompleto y anticuado de su desarrollo legislativo, al estar en la actualidad realizado por leyes anteriores a la CE (en la fecha de presentación de la proposición de Ley Orgánica no se había aprobado la nueva L.O.1/ 2002).

Por lo que se refiere a su articulado, comienza el art. 1 determinando el ámbito objetivo y subjetivo de la futura ley. En el ámbito personal, el apartado 2.º enumera como sujetos susceptibles de ser amparados en su ejercicio a los *«militares profesionales, a los alumnos de centros docentes de formación y a los reservistas activados»*. El ap. 3.º excluye del mismo, por su parte, a todos los miembros de las FAS que por su especial situación estén ajenos al régimen de derechos y obligaciones del militar (excedencias voluntarias, servicios especiales, reservas, retiros ...). Esto va a suponer que sólo van a gozar de la capacidad de ejercicio del derecho asociativo los militares que se encuentran en una relación directa con el desempeño activo de la profesión militar, lo cual puede considerarse una restricción injustificada, porque con independencia de la relación directa o no con el desempeño «actual» de algún cometido concreto dentro de la función de defensa de la Patria, todo militar, por el hecho de ostentar esta condición tiene interés en poder asociarse con sus compañeros e integrarse en ese foro de debate que dicha asociación va a suponer en la discusión y defensa de la problemática específica de dicha profesión.

Requiere una especial atención el art. 1.4. Este artículo reviste a mi juicio especial importancia porque resuelve las dudas que estaban planteadas desde la aprobación de las Ordenanzas en 1979, ya que establece la plena titularidad del militar *«... a los derechos fundamentales y libertades públicas, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en la Constitución, en sus disposiciones de desarrollo, en las leyes penales y disciplinarias militares y en esta ley orgánica»*, con lo cual se equipara el trato de los militares al del resto de los ciudadanos, estableciendo los derechos fundamentales del militar, y sus posibles restricciones por el correspondiente cauce legal (la Ley Orgánica) sin que quepa ya manejar el manido concepto del militar como «ciudadano de segunda categoría».

Pero si el art. 1 es importante, puede decirse sin temor a error que el 3 tiene, si cabe, mayor trascendencia, ya que disipa todas las dudas de inconstitucionalidad suscitadas por la interpretación de los arts. 180, 181

y 182 ROFAS: *«El militar deberá respetar el principio de neutralidad política. No podrá fundar ni afiliarse a partidos políticos, se abstendrá de realizar actividades políticas y no permitirá, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos»* (ap. 1.º) Restringe su apartado 1 el derecho de afiliación política, no permitiéndosele ni la fundación de un partido, ni su afiliación, ni mera actividad política, como tampoco la divulgación de opciones concretas de partidos políticos. Y como herencia del sistema belga, ya examinado en el apartado dedicado al análisis de la legislación militar en torno al derecho de asociación en el ámbito del Derecho Comparado, va a permitir, sin embargo, las actividades de asesoramiento a los Grupos Parlamentarios en materias técnicas (ap. 2.º: *«Sin perjuicio de este deber, podrá prestar asesoramiento técnico en materias de su especialidad a los diferentes Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales»*). No obstante este legado viene matizado, ya que en el Derecho Belga se permitía la colaboración del militar directamente con partidos políticos como asesor, supuesto este no admitido aún, pero en todo caso sí supone un avance que permitiría un asesoramiento en todas aquellas medidas que los poderes legislativos se plantearan adoptar y que pudieran afectar a la Defensa Nacional.

El ejercicio concreto del derecho de asociación reconocido a los militares viene desarrollado en el art. 9 de la proposición de ley. Se parte del principio de prohibición al militar de asociacionismo político o sindical, en consonancia con lo establecido en el art. 2 previamente examinado (ap. 2.º: *«...no podrá suponer la constitución, pertenencia, participación o promoción de sindicatos ni tampoco de asociaciones que, por su objeto, fines, procedimientos o cualquier circunstancia, impliquen la conculcación del deber de neutralidad política o sindical»*). Si finalmente esta proposición llega a convertirse en L.O. habrá conseguido, en este punto, subsanar la incertidumbre abierta durante casi 25 años por las ROFAS, y constituirá el fundamento formal que era necesario acompañar a las diversas teorías que se han formulado sobre el fundamento material, es decir, sobre la razón sustantiva que va a justificar la restricción del derecho de asociación (ya sea éste la neutralidad política, la disciplina, la jerarquía, la unidad de las FAS ...).

A modo de conclusión debe destacarse que la aprobación de esta proposición de Ley supondría la adecuación a la CE por primera vez desde la aprobación de la misma de las restricciones del derecho fundamental de asociación del militar, otorgándose el adecuado marco formal dentro del cual cualquiera de las razones sustantivas argumentadas por la doctrina desde el siglo XIX para explicar el diferente trato recibido frente al ciuda-

dano de a pie podrían encontrar basamento suficiente para no ser puestas en entredicho. En el debe de la proposición queda, a mi juicio, el excesivo recelo con el que se sigue contemplando al soldado en cuanto a su participación como uniformado, y no en el resto de situaciones de su carrera en que no viste el uniforme, dentro de la vida política del país, aunque no es menos cierto que tal rémora puede ser todavía el lastre que los defensores de la Nación deban arrastrar como consecuencia de la procelosa historia política española a lo largo de las dos últimas centurias.

5. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en el presente trabajo cabe realizar diversas reflexiones. La primera debe referirse a papel que debe jugar e un Ordenamiento Jurídico vigente en los inicios del siglo XXI un artículo del talante del art. 181 ROFAS. Este precepto se mantiene actualmente en vigor, pues no ha existido pronunciamiento del TC que lo expulse de nuestro sistema jurídico, a pesar de los evidentes motivos de inconstitucionalidad que presenta. Estos motivos no son solamente formales, es decir, referidos al no respeto que la Ley 85/1978 realiza sobre los mandatos contenidos en los arts. 53 y 81 CE, que exigen la necesidad de Ley Orgánica para limitar el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y que bastarían por si mismos para que el órgano encargado de la interpretación y defensa de nuestra Carta Magna así lo hubiera declarado. Los motivos son también materiales, como señala el profesor González Campos en el voto particular que realiza a la STC 219/2001, de 31 de octubre, quien señala, como ya se ha indicado en el presente trabajo, que no hay justificación material en el texto constitucional para introducir la limitación al derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE como fundamental que el art. 181 ROFAS establece, pues la limitación a los militares de tal derecho no es una de las conductas que el propio art. 22 proscribire como inconstitucionales. Yendo más allá, ni siquiera el Código Penal en la relación de conductas tipificadas como delito de asociación ilícita que establece en su art. 515, hace mención alguna a las asociaciones de militares. Y esta falta de justificación material es de tal trascendencia que llevan al Magistrado González Campos a declarar al respecto: *«Lo que evidencia la inconstitucionalidad del precepto sin necesidad de otras consideraciones»*. Es decir, que para este Magistrado, aunque se hubiera respetado el cauce procesal constitucionalmente establecido, el precepto contenido en el art. 181 ROFAS seguiría adoleciendo de defectos de cons-

titucionalidad por carecer de fundamento material suficiente. Este planteamiento es, en mi opinión, de una consistencia extraordinaria y plenamente adecuado tanto a la doctrina del TC como al propio texto constitucional, ya que a diferencia de la manifestación asociativa sindical, sobre la que el art. 28.1 establece la posibilidad de que la Ley limite el derecho de sindicación de los miembros de las FAS, o del derecho de petición, que la propia Constitución en su art. 29.2 restringe en su forma colectiva a los militares, nada establece el art. 22 CE sobre la imposibilidad de que un militar ejerza cualquier otro tipo de actividad asociativa (incluida por supuesto la política), que la sindical que viene expresamente contemplada por el mencionado art. 28.

El segundo de los aspectos a debatir jurídicamente, que hace referencia a la consagración de la disciplina como fundamento material que validaría la proscripción que realiza el art. 181 de la capacidad asociativa política de los militares, viene ya predeterminado por el anterior planteamiento en un sentido negativo. Pero, desde mi modesto punto de vista, reivindicar la disciplina como límite al ejercicio por un grupo de ciudadanos españoles que ostentan la cualidad de militares es desproporcionado y desajustado. Desproporcionado porque supone un intento de «matar moscas a cañonazos»; desajustado porque no se ve la relación entre una cualidad que hace referencia al estricto cumplimiento por un profesional de obligaciones y órdenes derivadas de su concreto oficio o profesión, y el ejercicio, como ciudadano que también es, de un derecho fundamental que la Norma Fundamental le reconoce y que hace referencia al concreto ámbito de sus creencias, de la libertad ideológica que también se le reconoce sin más límite que el respeto a las ideologías del resto de ciudadanos en el art. 16 CE. La disciplina no se ve afectada por la afiliación de un militar a un partido político. Puede verse afectada por la defensa de ideas políticas dentro de las diferentes unidades, ideas que puedan ir en contra de órdenes o de instrucciones concretas, o incluso contra la propia jerarquía militar, base fundamental del funcionamiento de todos los ejércitos del orbe. Pero este pernicioso proselitismo puede ser ejecutado indistintamente por cualquier militar, esté o no afiliado a una organización política. Y para reprimir este tipo de conductas se dispone de medios mucho más adecuados dentro de la propia normativa militar (de aquí el calificativo de «desproporcionado»), bien dentro de la aplicación del régimen disciplinario, o si la conducta reviste una especial gravedad del ordenamiento jurídico-penal militar.

Lo que en este trabajo se propone no es el paso de un sistema extraordinariamente restrictivo, como es el español en la actualidad, a un régimen

de absoluta libertad de manifestación política del militar. Desde un punto de vista militar, el proselitismo en unidades, bases, acuartelamientos, o vistiendo el uniforme es pernicioso, pues socava no solamente la disciplina, sino, lo que es más importante, la imagen de neutralidad que necesariamente han de emanar unas FAS en un Estado democrático. Lo que se propone es el reconocimiento de un derecho fundamental, el de afiliación política, a un ciudadano que hasta ahora lo tiene limitado por cauces no constitucionales, y sin un fundamento material suficiente, porque el que el militar ejerza, una vez despojado de su uniforme, su libertad ideológica y asociativa para dar satisfacción a sus inquietudes, sin hacer significación alguna de su condición ni empañar el correcto funcionamiento de las unidades en que desempeña sus cometidos, no ataca ni a la disciplina ni a la neutralidad política.

A este razonamiento previo se une la experiencia del Derecho Comparado, que demuestra que el reconocimiento de derechos de tipo político no mina ni la eficacia ni la lealtad de las Fuerzas Armadas. Es significativo, en este sentido, el ejemplo alemán, que después de una experiencia tan traumática como la completa destrucción de Alemania en la 2.^a Guerra Mundial, motivada fundamentalmente por la politización que tanto la propia sociedad alemana como sus ejércitos sufrieron en los años previos al desencadenamiento del conflicto, reacciona en 1956, cuando Alemania Federal recupera su capacidad militar, no limitando o anulando la capacidad sindical y política de sus militares, sino en un sentido totalmente opuesto, permitiendo la incardinación de las ideas imperantes en la sociedad dentro de los integrantes de sus ejércitos, que así se imbrican dentro del propio tejido social y reafirman su voluntad de servicio a la Patria. Y además esto consigue un efecto integrador entre las FAS y la sociedad nacional, que hace que éstas no vean a aquéllas como algo ajeno a las mismas, lo cual permite, a mi juicio, una elevación de la propia consideración que los ciudadanos tengan de los encargados de garantizar la seguridad de la comunidad nacional.. Eso sin considerar la mejora del propio concepto que el militar tiene de sí, ya que evita que tenga la sensación de ser un ciudadano capitisdisminuido, un «ciudadano de segunda», al poder conservar la mayoría de los derechos que como ciudadano que es tiene reconocidos.

A esto se unen otras ventajas añadidas. Una, muy importante, la posibilidad que otorga el reconocimiento del derecho de afiliación al militar de mejorar, con su participación dentro de la política interna del partido, los puntos de vista de la formación sobre los proyectos y proposiciones que vayan a regular, ya sea el mismo Estatuto Jurídico de los militares, ya las decisiones más trascendentes que hagan referencia a la Defensa Nacional,

ya sea el presupuesto destinado a la misma o las compras de material. Esta experiencia no es novedosa, sino que se ha ensayado con éxito en Bélgica.

Pero la más importante consecuencia del reconocimiento del derecho de afiliación política a los militares es que supone un avance significativo en la resolución del problema fundamental que atraviesan en la actualidad todos los ejércitos del mundo occidental, y que fue descrito y planteado de manera magistral dentro de la doctrina francesa, partiendo de planteamientos sociológicos, por Chantebout (20): la disfunción que plantea el integrar una estructura necesariamente jerarquizada y autoritaria, como no puede ser de otra manera un ejército, dentro de un régimen político democrático que establece como principio fundamental de su existencia el reconocimiento a sus ciudadanos, a todos sin excepción, de un conjunto de derechos, de un espacio de libertad en el que puedan desarrollarse como personas. La limitación gratuita o injustificada de cualquier derecho fundamental contribuye, desde mi punto de vista, a agravar dicho problema. Porque Ejército y Sociedad no son entes separados, sino vinculados por una situación de dependencia funcional del primero respecto de la segunda, en la medida que la razón de ser de aquél es la defensa de ésta. Pero la unión entre ambos se refuerza por un hecho de especial relevancia en la actualidad, y que inauguró el ejército francés en la batalla de Valmy: que la defensa de la ciudadanía se encomienda a los propios ciudadanos, dejando atrás la etapa en que se recurría a mercenarios para el cumplimiento de dicha función. Y esto motiva que el militar jamás pierda la característica fundamental que le permite asumir con orgullo la defensa de su Patria: ser un ciudadano más, vestido de uniforme.

(20) Chantebout: «L'organisation générale de la Défense Nationale en France depuis la Seconde Guerre Mondiale», Paris, LGDJ, 1967. Citado por Fernando López Ramón en *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, página 225. Marcial Pons Editores, Madrid, 1997.