

EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN DEL PERSONAL MILITAR: SITUACIÓN ACTUAL Y ASPECTOS DISCIPLINARIOS

Vicente Manuel García Salguero

Doctorando en UE por la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

En este trabajo se pretende hacer un repaso de la situación actual del ejercicio del derecho de reunión y manifestación por parte del personal militar: las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.

Comienza el mismo con un repaso y caracterización de lo que son los derechos fundamentales, para luego centrarse en el derecho de reunión y manifestación en España, su contenido y regulación. A continuación, se repasan las normas que han regido los derechos y deberes del personal militar, para seguidamente hacer un breve análisis de las normas disciplinarias de ambas Instituciones militares, especialmente focalizadas en las infracciones y sanciones relacionadas con el derecho de reunión y manifestación, tomando como fecha de inicio de este repaso el año 1978, año de aprobación de la actual Constitución española.

Por último, se plasman las conclusiones, donde se encuentran aquellas de carácter objetivo, desprendidas de los análisis realizados, y subjetivas, dimanantes del autor.

Palabras clave: derecho, disciplinario, reunión, manifestación

Abstract

This article is intended to review the current situation of the exercitation of the right to meeting and demonstration by the Military, it means, people belonging to Armed Forces and Guardia Civil.

It starts with the going over and characterization of the fundamental rights, to focus in the right of meeting and demonstration in Spain, its content and regulation. Afterwards, regulation of rights and duties of Military personnel are repassed, to carry out a brief analysis of the disciplinary laws, concerning the infractions and sanctions related to the studied right, taking as initial date 1978, Spanish Constitution's approval year.

Finally, work's conclusions are described: objective, drawn from the different analysis done; and subjective, directly from the author.

Key words: Disciplinary, law, meeting, demonstration

Sumario

1. El derecho de reunión y manifestación. 1.1. *El derecho de reunión y manifestación como derecho fundamental.* 1.2. *El contenido del derecho.* 1.3- *El derecho de reunión y manifestación en España.* 1.4. *El ejercicio del derecho de reunión y manifestación.* 2. El derecho de reunión y manifestación para el personal militar: fuerzas armadas y guardia civil. 2.1. *Fuerzas Armadas.* 2.2. *Guardia Civil.* 2.3. *Jurisprudencia.* 3. El derecho disciplinario. 3.1. *Fuerzas Armadas.* 3.2. *Guardia Civil.* 4. Conclusiones.

1. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

1.1. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Gracias a la diseminación actual del conocimiento, especialmente en las más tempranas edades, la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles saben perfectamente que el reunirse o manifestarse es un derecho de todos. Aquellos más formados o más curiosos son capaces de especificar incluso que este derecho es de los denominados «fundamentales», al menos en España. Pero... ¿Qué son los «derechos fundamentales»?

Numerosas definiciones y significados se han dado del concepto de «derechos fundamentales», tanto desde el punto de vista doctrinal, como el jurisprudencial.

En referencia a este concepto, por ejemplo, Peces Barba establecía que «alguien tiene un derecho o deber fundamental solo cuando una norma jurídica lo reconoce o establece»; Díez Picazo afirmaba que «la expresión “derechos fundamentales” designa los derechos garantizados por la Constitución»; el italiano Luigi Ferrajoli, en consonancia con los autores citados, dijo que «derechos fundamentales serían aquellos derechos que, en un ordenamiento dado, se reconocen a todas las personas —o en su caso, solo a los ciudadanos— por el mero hecho de serlo»; y en esta línea, numerosos autores y profesores¹.

Del estudio de esos conceptos y significados se han extraído unos elementos más o menos comunes y generalizados que se repiten en las definiciones de «derechos fundamentales». Estos elementos se pueden resumir en:

- Son derechos humanos que se plasman en un ordenamiento jurídico positivo, predominando la idea o concepto material de estos derechos.
- Se dirigen a ciudadanos de un Estado, un ámbito geográfico perfectamente delimitado.
- Su recepción positiva constituye un conjunto de garantías que debe proteger al ciudadano, al individuo, frente a posibles abusos o arbitrariedades del Estado.
- Acaban siendo principios esenciales del ordenamiento jurídico del Estado que los declara, de forma que en ese Estado impere el derecho y la justicia.

De estos elementos comunes a las diversas definiciones o concepciones analizadas, a su vez, se pueden especificar de una forma más concreta cuáles deberían de ser las características de los derechos fundamentales, como «entidad» que son. En este aspecto, la doctrina es prolija tanto en caracterizar los derechos como en las definiciones de dichas características. Volviendo a Díez Picazo, por ejemplo, se puede ver que los define como «derechos inherentes a la condición de persona o ciudadano» (siguiendo a Ferrajoli), y también los considera «derechos universales», en el sentido de que «corresponden a todos los miembros del grupo» (2013). Es evidente que esa universalidad ha de ser matizada. Los derechos son para todos, sí, pero para todos los miembros de un grupo concreto, por lo que la cuestión que debería ir a continuación es la de cómo se define ese grupo. Otro aspecto a tener en cuenta, y aquí se fijarían esas características desde un punto de vista formal, es la norma de recepción: «solo son derechos fundamentales aquellos que están declarados en normas constitucionales,

¹ Véase la bibliografía de este trabajo.

o al menos, de rango suprallegal» (Díez Picazo, 2013, p. 33). En cambio, Sánchez (2014), les asigna la nota característica de posesión por toda persona, sin tener en cuenta más aspectos, para a continuación definirlos como imprescriptibles, inalienables e irrenunciables. Además, estableció un dualismo entre la visión absolutista del derecho, propia de los inicios de la recepción de estos derechos en las Grandes Declaraciones, y la posición actual, que es la limitación de los mismos, o relatividad. Otras asignaciones de características de estos derechos pueden ser las realizadas por Javier y Dianet (2019), los cuales, siguiendo a Palombella, los caracterizan como abiertos, relativos y referibles tanto al hombre como a las sociedades, en clara contraposición con los derechos humanos; o la realizada por Torres (2018), donde se utilizan adjetivos como constitucionales, indisponibles, inviolables o personalísimos.

Integrando todas estas características, y aunando concepciones materiales y formales sobre los derechos fundamentales (no incompatibles, como afirmó Díez Picazo), se pueden establecer como características de los derechos fundamentales las siguientes:

- Son configurados por el derecho positivo. Además, este es el requisito fundamental de su existencia: si no son relacionados en una norma, no se puede decir que existen; más que su existencia, es su ejercicio; generalmente, esa norma recibe el nombre de «Constitución»².
- Son territoriales. Con este adjetivo se pretende determinar que los derechos fundamentales correspondientes a un Estado operan en el territorio sobre el que se funda ese Estado, y en ningún otro. Además, se convierten en los principios que informarán el derecho de este Estado, no solo derechos subjetivos.
- Son inherentes al ciudadano. Una idea clave, mencionada ya por Ferrajoli, es que el «destinatario» de esos derechos es el ciudadano: la persona que pertenece a una organización política concreta (el Estado). Otra cuestión es que ese Estado quiera prolongar la «concesión» de derechos fundamentales a otras personas que no pertenezcan a ese Estado, de forma que los «extraños» o extranjeros sean también titulares de los mismos³.

² Lo cual da lugar a que los «derechos fundamentales» sean traspuestos como «derechos constitucionales».

³ Por ejemplo, en España la Constitución establece que tanto españoles como extranjeros disfrutarán los mismos derechos en su artículo 13.1: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que esta-

- Son iguales, en el sentido de que todas las personas que forman parte de ese Estado los tienen, operando en toda su extensión.
- Son alienables. No se pueden tomar los derechos fundamentales como un conjunto inseparable⁴, que debe ser disfrutado de forma inseparable. Es precisamente el Estado que los enuncia el que puede poner limitaciones a los mismos (de hecho, se ponen), precisamente en la búsqueda de la seguridad y bienestar de sus ciudadanos, que dicho sea de paso, es la razón de ser de un Estado. Por ejemplo, basta pensar en las situaciones en las que por la aplicación de las leyes penales a un individuo se le priva de libertad: el Estado aliena al sujeto de ese derecho, suspende del ejercicio del derecho al sujeto.
- Renunciables. No todos los derechos fundamentales lo son, pero sí hay determinados derechos a los que el sujeto puede renunciar, bien de forma expresa, bien de forma tácita⁵, de acuerdo a la progresión en el entendimiento de los mismos que puedan hacer los Estados destinatarios.
- Imprescriptibles. Los derechos fundamentales son de longevos como lo sea la vida de su titular, independientemente de la alienación, suspensión o renuncia que proceda sobre los mismos.

Tras haber visto los elementos comunes y haber establecido unas características propias de los derechos fundamentales, se está en condiciones de dar una definición de los mismos que sirva para el propósito de este estudio; así, se van a configurar los derechos fundamentales como el conjunto de derechos que un Estado recoge en sus normas para sus ciudadanos, aplicables en su territorio exclusivamente y constituyentes de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico estatal, con la finalidad de proteger a sus destinatarios ante posibles abusos del Estado, y en algunos casos, suspendibles y renunciables, de acuerdo con las leyes.

La existencia de los derechos fundamentales conlleva, a su vez, la aparición de un nuevo concepto consustancial a los mismos: las «libertades públicas». Ocurre muchas veces que, al enunciarse conjuntamente o sin

blezcan los tratados y la ley». Fuente: recuperado el 5 de junio de 2021 de BOE.es-BOE-A-1978-31229 Constitución Española.

⁴ En España ese bloque o conjunto lo constituirían los artículos 15 a 29 de la Constitución española de 1978.

⁵ Por ejemplo, en el caso español la no posibilidad de sindicarse para los pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil. Los miembros de estos Cuerpos renuncian de forma tácita al ejercicio de esos derechos. Y otro derecho también al que se puede renunciar en determinadas condiciones, es el derecho a la vida, lo cual se regula en España hoy por la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. Nota del Autor.

diferenciar de los derechos, se identifican como iguales, pero en realidad hay unas notas distintivas entre derechos fundamentales y libertades públicas. Además, hay que tener en cuenta que no a todos los derechos fundamentales les corresponderían libertades públicas.

En este sentido, la palabra «libertad» relacionada con los derechos de la persona aparece a finales del siglo XVIII, a la vez que las Grandes Declaraciones (Sánchez Ferriz, 1989, p. 67), si bien no lleva aún ese adjetivo de «pública». Posteriormente, y sobre todo a partir de 1852, con la Constitución del II Imperio francés⁶, su presencia se consolida en los textos constitucionales, pasando de esta manera al constitucionalismo español.

Las libertades públicas son complicadas de definir, de diferenciar, respecto a los derechos fundamentales, como ya se ha dicho. Tal y como afirma J. Morange⁷, «son libertades, ya que permiten actuar sin coacción, y son públicas porque corresponde a los órganos del Estado, titular de la soberanía política, realizar tales condiciones». Sí que tienen unas características que hacen que las libertades públicas sean una «especialidad» de derecho fundamental, o un derecho fundamental con una «especial caracterización»:

- Suponen siempre una relación entre el individuo y el poder político de momento (Colliard, 1972, p. 14-16). Son «espacios de libertad».
- Tienen un componente de colectividad: son poseídas a nivel individual, pero son ejercidas generalmente de forma colectiva (Colliard, 1972, p. 14-16). Por tanto, se exteriorizan, y al exteriorizarse pueden tener una repercusión externa al sujeto que lo ejerce (Sánchez Ferriz, 1989, p. 67).
- Tienen una clara función social: permiten o pueden permitir la expresión de la sociedad o de una parte de ella, expresión la cual puede o no estar de acuerdo con la opinión del poder político del momento. Debido a esto, son calificadas también como libertades «molestas» (Goig Martínez, 2012, p. 368) a la hora de que los poderes públicos las reconozcan (lógicamente, esto no ocurre en los países democráticos): cuando se hace uso de las libertades públicas y de los derechos fundamentales conectados, la mayoría de las veces se ejercitan en un ámbito que se sale de la esfera individual, ya que estas libertades se ejercen de una manera externa al sujeto, mostrándose ante una sociedad, y se protegen por un Estado. Su

⁶ Art. 25: *Gardien du pacte fonamental et des libertés publiques*, refiriéndose al Senado Imperial como el «Guardián del pacto fundamental y de las libertades públicas».

⁷ Morange, J. (1981). *Las libertades públicas*. Méjico: Fondo de Cultura Económica. P. 8.

ejercicio se suele llevar a cabo en un ámbito físico, como lo que ocurre con el derecho de reunión y manifestación, ocupando las vías públicas, o en un ámbito más intangible (como podrían ser las redes de comunicación social), como por ejemplo la libertad de expresión, sin que estos dos ejemplos sean exhaustivos. Centrando la cuestión más en la libertad de reunión y manifestación, se ve que su ejercicio en las vías públicas conlleva unas «molestias» al resto de ciudadanos. Las manifestaciones se suelen hacer en aquellos lugares, fechas y franjas horarias que más repercusión pueden conseguir, lo que tiene como consecuencia una restricción de movimientos para todos aquellos que quieren usar esas vías en los mismos momentos.

- Tienen una gran carga política, y pueden acabar siendo utilizadas para esos fines.
- Su ejercicio conlleva el cumplimiento de condiciones.

En consecuencia con lo que se ha especificado en los apartados anteriores, se puede definir el concepto de «libertades públicas» como aquellas expresiones de los derechos fundamentales que generalmente se ejercen en grupos sociales o de forma colectiva, que pueden tener un carácter instrumental para poder ejercitar otros derechos y que suponen una limitación a la actividad del estado y sus gobernantes, si bien es el propio Estado el que regula y condiciona su ejercicio, considerándose como tales las siguientes:

- Libertad religiosa.
- Libertad ideológica.
- Libertad de cátedra.
- Libertad de reunión.
- Libertad de asociación (política, sindical).
- Libertad de movimientos y circulación.
- Libertad de expresión.
- Derecho de petición.

La base de la redacción de los derechos fundamentales la constituyen los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); por tanto, las redacciones finales de esos derechos en los diversos textos poco deberían de diferir del enunciado original de la Declaración, pero, evidentemente, cada país tiene su historia y sus necesidades. Tomando como ejemplo el caso de España, la Constitución de 1978 incardinó los derechos fundamentales en su Título I, es decir, al inicio del texto constitucional, Capítulo II, Sección 1.^a, y se puede observar cómo no todos los derechos humanos pasan a ser derechos fundamentales, desarrollando este texto aquellos considerados fundamentales.

Continuando con la recepción del derecho de reunión, la Constitución española dice que:

«1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes»,

mientras que, si comparamos este artículo con el correspondiente de la DUDH, que es el 20, se encuentra que su enunciado dice: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación».

Tal y como se ha dicho anteriormente, se puede constatar cómo se recoge el derecho, pero se adapta y desarrolla a las necesidades legislativas del momento.

1.2. EL CONTENIDO DEL DERECHO

El derecho de reunión y manifestación es a su vez una libertad pública, cuyo ejercicio tiene un condicionamiento (o varios) que el Estado que lo recoge en su norma básica impone, y luego desarrolla. Pero... ¿qué conlleva ese derecho de reunión y manifestación?

La reunión, y más concretamente, la manifestación, son de por sí derechos que además van a servir para el ejercicio de otros derechos; tienen una finalidad. Tal es así que el Tribunal Constitucional español (TCE), en su sentencia de 28 de abril de 1988, estableció que «el derecho de reunión pacífica y sin armas se manifiesta como un instrumento reivindicativo al servicio de toda persona para lograr cualesquiera fines lícitos, constituyendo un derecho de la persona derivado de la garantía de la dignidad humana».

En el momento en el que se dice que el ejercicio del derecho es un «instrumento reivindicativo», se hace preciso relacionarlo con otros derechos, como el «derecho de expresión», el «derecho de petición», e incluso un «derecho de asociación», aunque sea momentáneo o temporal, todos a su vez libertades públicas. De una forma simple al máximo se puede decir que «hay una reunión para decir algo o pedir algo».

Viendo, por tanto, la actividad del TCE respecto al derecho de reunión y manifestación, nada mejor que acudir a su jurisprudencia y dictámenes para fijar el contenido, los límites y las particularidades de este derecho.

El Alto Tribunal, en su sentencia de 8 de mayo de 1995, definió el derecho como:

«Manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o expresión de ideas, la defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones».

El TCE determinó los elementos que integran el derecho como sigue:

- Elemento subjetivo, que supone la agrupación de personas.
- Elemento objetivo, que es el lugar de celebración de la reunión.
- Elemento temporal: es la duración de la reunión. La reunión tendrá una duración concreta, pero en todo caso «transitoria» y finita.
- Elemento finalista: como se expresa en la definición dada, el fin es la expresión de ideas, defensa de intereses, transmitir sus problemas y reivindicaciones (partiendo siempre de la licitud de dichos aspectos).

A su vez, como todo derecho, tiene a su vez un límite, que se concretan por:

- La propia Constitución Española, tal y como se plasma en el art. 21.1: alteración del orden público con peligro para las personas y bienes (Sentencia de 29 de enero de 1982).
- Aquellos que se infieren de ella, cuando ante la concurrencia de ejercicio de derechos sea preciso la preservación de otros (Sentencia de 28 de enero de 2003), de manera que se evite un ejercicio extralimitado de ese derecho (Sentencia de 29 de enero de 1982).

A este respecto, la Sentencia de 8 de mayo de 1995 determinó, como colofón a lo anterior, que, «para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones».

1.3. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN EN ESPAÑA

Formulado por la CE en su artículo 21, ya visto, no es un enunciado original o novedoso, ya que tiene como fuentes constituciones previas, tanto españolas como extranjeras, sin olvidar esa DUDH. Efectivamente, si se

ve lo que se decía de este derecho en los textos constitucionales españoles (o cuasi constitucionales) del siglo XX hasta hoy, se encuentra que:

- En la Constitución de 1876 se incardinaba en el Título I, De los españoles y sus derechos, art. 13, que decía: «Todo español tiene derecho... de reunirse pacíficamente», sin entrar en más disquisiciones. Como se ve, su ubicación es parecida a la actual.
- En el Anteproyecto de 1929 aparece en el Título III, De los deberes y derechos de los españoles y de la protección otorgada a su vida individual y colectiva, en el art. 29: «Los derechos de los españoles en su vida de relación son los siguientes: ... 2.º Reunirse pacíficamente con sus conciudadanos».
- En la Constitución de 1931 se situaba también en el Título III, derechos y deberes de los españoles, art. 38, con el siguiente texto: «Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación», con una redacción bastante similar a la actual.
- En las Leyes Fundamentales se recogía en el Fuero de los Españoles, art. 16: «Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes».
- Y, por último, en la actual Constitución de 1978, art. 21 del Título I, de los derechos y deberes fundamentales, ya visto anteriormente, que dice:

«1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrán prohibirse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes».

Este enunciado definitivo presenta unos aspectos que se consideran de interés, a la hora de la explicación de la nueva recepción del derecho:

- Es bastante similar a la redacción que da la Constitución italiana de 21 de diciembre de 1947 para la regulación del mismo derecho⁸.

⁸ Art. 17: «Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. No se requerirá aviso previo para las reuniones, aunque tengan lugar en lugares abiertos al público. De las reuniones en lugares públicos se deberá dar preaviso a las autoridades, las cuales solo podrán prohibirlas por motivos comprobados de seguridad o salud pública». Fuente: recuperado el 18 de diciembre de 2020 de http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

- Del tenor del artículo se entienden dos tipos de reunión ya de por sí contempladas. Una que es explícita, la cual a su vez tiene dos vertientes: en «lugares de tránsito público» y «manifestaciones». Ambas se realizan en lugares públicos, siendo la primera estática y la segunda dinámica, es una «reunión en movimiento». El otro tipo de reunión sería la celebrada en lugares privados, ya sean abiertos o cerrados. Además, serán lícitas siempre que sean pacíficas y sin armas.
- El ejercicio del derecho, siguiendo el modelo italiano, no necesita autorización gubernativa alguna. Pero sí queda sometido al régimen de «comunicación previa»⁹, lo cual ha de ser considerado lógico y congruente. Este derecho, convertido en libertad pública, se puede desarrollar en lugares públicos o privados. En el primer caso se hace necesario que la Autoridad gubernativa tenga conocimiento de ella, precisamente por su misión de proteger los derechos fundamentales y las libertades públicas, las de los reunidos y las del resto de los ciudadanos. Por otra parte, la facultad de la Autoridad de prohibirla queda limitada a situaciones en las que la alteración del orden público que se pueda producir conlleve un peligro para personas y bienes.
- Nada dice la CE sobre el posterior desarrollo del derecho. Este se realiza mediante una Ley Orgánica (LO), de acuerdo con el art. 81 de la CE: la LO 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión.

1.4. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

El derecho de reunión y manifestación en España queda finalmente regulado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuyo título es precisamente «reguladora del derecho de reunión» (Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, 1983).

Esta LO es un texto corto, que consta de un Preámbulo, once artículos, agrupados en capítulos, y una disposición adicional, dos disposiciones

⁹ En este sentido, el mismo Tribunal Constitucional en sentencias como la 2/1982 o la 110/2006 definió que la comunicación es una mera declaración de conocimiento a fin de que la Administración pública competente pueda adoptar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio del derecho y la adecuada protección de los bienes y derechos de terceros que se vean afectados. [Consulta: 18 diciembre 2020]. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=21&tipo=2>.

finales (si bien una debería considerarse «disposición derogatoria») y una transitoria.

Curiosamente, no trae la LO una Exposición de Motivos, si bien el Preámbulo cumple esa función. Así, en el mismo se dice que

«tras la entrada en vigor de la Constitución, que consagra la libertad de reunión, se hace necesaria una regulación de dicho derecho con carácter general, modificando el ordenamiento jurídico en todo aquello en que no esté de acuerdo con los mandatos constitucionales, especialmente el que determina que el ejercicio del derecho de reunión no necesitará autorización previa».

A continuación, en el Capítulo I, sobre el ámbito de aplicación de la LO, y compuesto por dos artículos, se sientan las bases del ejercicio del derecho.

En el artículo 1.2 se define la reunión: «conurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada». Analizando este artículo, se encuentra que:

- La reunión supone una concurrencia, un encuentro, de personas, las cuales precisamente se han puesto de acuerdo o «concertado» el reunirse.
- La reunión tiene carácter temporal. No hay, o no debe de haber, una prolongación en el tiempo, ni debería ser indefinida. En consecuencia, ha de tener un principio y un fin.
- El mínimo de personas que deben asistir a esa reunión ha de ser 21 («más de 20 personas»).
- Finalmente, la reunión es para algo, tiene una «finalidad».

El artículo segundo determina qué tipo de reuniones queda excluidas del ámbito de aplicación de la LO, rigiéndose por sus propias normas o por otras distintas a la LO; dentro de estas exclusiones se encuentran:

- Las celebradas por las personas físicas en sus domicilios o en locales bien públicos bien privados por motivos familiares o de amistad.
- Las celebradas por determinadas entidades, en un abanico que van desde partidos políticos a comunidades de propietarios, siempre que se den unos requisitos tales como:
 - Que las entidades estén legalmente constituidas.
 - Que se celebren en lugares cerrados.
 - Que la finalidad de la reunión sea tratar sobre los objetivos de dichas entidades.

- Que haya una convocatoria previa para esa reunión, donde se cite a los miembros de la entidad o a invitados, los cuales deberán serlo de forma nominal, no siendo válido a estos efectos una invitación «genérica».
- Aquellas que profesionales desarrollan con sus clientes, para el ejercicio de la profesión. Deberán realizarse también en lugar cerrado.
- Reuniones que se celebren en cualquier tipo de dependencia militar, incluyendo buques. Este tipo de reuniones se regulan por su normativa específica¹⁰.

Es decir, la LO no dice cuáles son las reuniones a las que se aplica la ley; como en otros textos legales, se dice que «no entra», siendo de aplicación a todas las situaciones no excluidas.

El Capítulo II establece las disposiciones generales, y consta de tres artículos, del 3 al 5.

El artículo tercero recoge el corolario constitucional de este derecho, la nueva concepción del mismo y lo que supone el avance definitivo en el ejercicio del mismo: «1. Ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización», para luego ordenar a la Autoridad gubernativa proteger las reuniones y manifestaciones «frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el libre ejercicio de este derecho».

El artículo cuarto habla de la promoción y desarrollo de las reuniones y manifestaciones. En primer lugar, establece como un requisito personal en aquellos que promueven u organizan las mismas: «pleno ejercicio de sus derechos civiles» (4.1). A continuación, se establece la necesidad de que exista el orden apropiado en las mismas («buen orden») y quiénes serán los responsables de ese buen orden: «sus organizadores» (art. 4.2). Seguidamente, en el apartado 3, se establece el régimen de responsabilidad ante los posibles daños a terceros que se puedan originar con ocasión de la reunión o manifestación, de forma directa a los participantes en las mismas que los causen, y de manera subsidiaria a los organizadores y promotores¹¹. Y por último, y en consonancia con el artículo anterior, se dice que «la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones, se regirá por su legislación específica».

¹⁰ Esta última causa de exclusión del ámbito de aplicación de la LO fue introducida en 2011, a través de la modificación operada por la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

¹¹ Este sistema de responsabilidad fue introducido por la modificación que operó en la LO al publicarse la LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el artículo cinco se determina el régimen de suspensión de reuniones y manifestaciones. Es de interés ver que hay dos mandatos claros a la Autoridad gubernativa:

- Primero: suspender las reuniones y manifestaciones en las que se den los supuestos del artículo 5.
- Segundo: si es necesario, disolver las mismas («procederá a disolverlas»).

No da la LO más opciones de disolución ni autoriza a nadie más que a la Autoridad gubernativa a ello, independientemente de cómo se lleve a cabo la posible disolución.

Posteriormente se relacionan los supuestos de suspensión y posible disolución de reuniones y manifestaciones:

- Aquellas que sean consideradas ilícitas, de acuerdo a las Leyes Penales¹².
- Aquellas que supongan la producción de alteraciones de orden público, con peligro para personas y bienes. Del texto del artículo se puede deducir que no toda alteración del orden público va a conllevar la automática suspensión y disolución. Cuando se perciba que esa alteración supone un peligro para las personas o los bienes es cuando la Autoridad hará uso de sus facultades al respecto.
- Cuando por parte de los asistentes a la reunión o manifestación se haga uso de uniformes paramilitares¹³.
- Si las reuniones o manifestaciones son organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas (FAS) o de la Guardia Civil (GC), vulnerando las limitaciones que sus normas de régimen interior les imponen (concretamente, las impuestas en la LO 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las FAS —art. 13¹⁴—; y las que

¹² Dichos artículos se verán en el siguiente apartado.

¹³ La definición que se da de «paramilitar» es organización civil dotada de estructura o disciplina de tipo militar. Fuente: recuperado el 29 de diciembre de 2020 de <https://www.google.com/search?ie=utf-8&q=paramilitar>.

¹⁴ Artículo 13. Derecho de reunión y manifestación.

1. El militar podrá ejercer el derecho de reunión, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión pero no podrá organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical.

Vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar, no podrá organizar, participar ni asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo.

2. Las reuniones que se celebren en las unidades deberán estar previa y expresamente autorizadas por su jefe, que las podrá denegar motivadamente ponderando la salvaguarda de la disciplina y las necesidades del servicio.

Fuente: recuperado el 29 de diciembre de 2020 de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-12961>.

impone la LO 11/2007, de derecho y deberes de los miembros de la Guardia Civil, art. 8¹⁵).

«De las reuniones en lugares cerrados» es el título del Capítulo III, que contiene otros dos artículos, el sexto y el séptimo.

Se parte de la base de que las reuniones que en este Capítulo se contemplan son las incluidas dentro del ámbito de la LO («incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley») y se faculta a los organizadores y promotores de las mismas a solicitar a la Autoridad gubernativa la presencia de delegados de la misma a la hora de celebrar las reuniones (art. 6); y a continuación, en el artículo séptimo, se establecen las funciones de dichos delegados. Realmente, más que sus funciones lo que se establece son sus limitaciones: «no intervendrán en las discusiones o debates, ni harán uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes, etc.».

Por último, el Capítulo IV trata de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, contando con cuatro artículos. Se puede decir que este Capítulo es el que se dedica a la esencia del derecho fundamental: reunirse en lugares públicos, donde el ejercicio del derecho puede interferir en el ejercicio de otros derechos también fundamentales de otros ciudadanos no participantes.

Comienza el Capítulo con el artículo octavo, donde se establece la obligación de comunicación de la reunión o manifestación a la Autoridad gubernativa, así como los requisitos de la misma:

- La comunicación será siempre por escrito.
- Es presentada por los organizadores o promotores, si se trata de personas físicas, o por el representante (se entiende que legal) si el organizador o promotor es una persona jurídica.
- Plazo de presentación del escrito de comunicación. Se hará entre los diez y los treinta días naturales antes del evento. Además, prevé otro plazo menor, de 24 horas únicamente, si «causas extraordinarias y graves» justifican la realización de la reunión o manifestación.

¹⁵ Artículo 8. Derecho de reunión y manifestación.

1. (Derogado)

2. Las reuniones de Guardias Civiles en dependencias oficiales deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, centro u órgano correspondiente, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio.

3. En todo caso no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil. Fuente: recuperado el 29 de diciembre de 2020 de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18391>.

El contenido del escrito de comunicación y el sistema de coordinación entre las posibles Administraciones Públicas implicadas en la reunión o manifestación se tratan en el artículo noveno. Dicho escrito no presenta unos requisitos de difícil cumplimiento, todo lo contrario, y la posibilidad de ser presentado por organizadores, promotores o representantes hace muy sencillo el poder ejercer el derecho. Así, los datos identificativos de organizador, organizadores o representante, el lugar, la fecha, la hora, la duración (prevista), el objeto, el itinerario (en caso de ser una manifestación), y las medidas de seguridad a desarrollar por la organización o las que se solicitan a la Autoridad. Como se ve, datos lógicos, por una parte, y sencillos de suministrar por otra.

El apartado 2 de este artículo establece la coordinación entre las Administraciones involucradas, en este caso la del Estado y la de la Corporación Local donde se va a desarrollar la reunión o la manifestación¹⁶.

Al recibir el escrito de comunicación, la Autoridad gubernativa ha de transmitir a la Corporación Local los datos de la misma, para que en 24 horas está informe sobre:

- El estado de los lugares previstos como itinerario.
- La concurrencia o no con otros actos.
- Las condiciones de seguridad de los lugares previstos y otras de carácter técnico.

Este informe debe ayudar a la Autoridad gubernativa a tomar la decisión correspondiente para la celebración de la reunión o manifestación, si bien dicho informe no es vinculante para la Autoridad.

Además, la LO prevé el silencio administrativo respecto a la emisión de dicho informe, considerándose el silencio estimatorio en el caso de no emitirse informe alguno. Como excepción, no será preciso el informe municipal en el caso de las convocatorias urgentes del artículo octavo, segundo párrafo¹⁷.

El artículo diez faculta a la Autoridad gubernativa a la prohibición de la reunión o manifestación, o a la modificación de algunos de los extremos recogidos en el escrito de comunicación. Además, establece el plazo para comunicar cualquiera de las dos decisiones anteriores: setenta y dos horas, a contar desde la recepción de la comunicación¹⁸.

¹⁶ Y no solo el Estado. También aquellas Comunidades Autónomas que han asumido las competencias necesarias, hoy en día País Vasco y Cataluña.

¹⁷ Este artículo fue modificado en 1999 por la LO 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la LO 9/1983.

¹⁸ *Idem* anterior.

Por último, el artículo 11 establece el sistema de recursos ante la posible prohibición o modificación. Con la decisión de la Autoridad gubernativa acaba la vía administrativa, y se pasa a la jurisdiccional, en el orden contencioso-administrativo, que tratará dicho recurso de acuerdo a la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, art. 7.6¹⁹.

2. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PARA EL PERSONAL MILITAR: FUERZAS ARMADAS Y GUARDIA CIVIL

De acuerdo con lo visto en el capítulo anterior, la CE recoge el derecho de reunión y manifestación sin la realización de exclusión alguna, en lo que a sujetos habilitados a ejercerlo se refiere. La posterior LO 9/1983 establece las bases para su ejercicio, y en lo que al personal militar se refiere contiene dos premisas de interés (Agencia Estatal del BOE, 1983):

- Art. 2.6: «las (reuniones) que celebren en unidades, buques y demás establecimientos militares, que se registrarán por su legislación específica».
- Art. 4.4: «la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se registrará por su legislación específica»

Para comprobar cuál es la situación actual del ejercicio de este derecho por parte del personal militar, se hace preciso el análisis de varias normas e incluso de la jurisprudencia al respecto (altamente clarificadora en este sentido), como se verá a continuación.

¹⁹ Artículo séptimo.

Seis. En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Reguladora del Derecho de Reunión que no fueren aceptadas por los promotores, estos podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente, poniendo, al mismo tiempo, en conocimiento de la autoridad tal interposición para que esta remita inmediatamente el expediente a la Audiencia. Dentro del plazo improrrogable de cinco días, el Tribunal, poniendo de manifiesto el expediente, convocará al Abogado del Estado, al Ministerio Fiscal y a los promotores o a la persona que estos designen como su representante, a una audiencia en la que, de manera contradictoria, oír a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas. [Consulta 29 diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=boe-a-1979-88>

2.1. FUERZAS ARMADAS

El ámbito cronológico de este estudio, ya citado, comienza casi cincuenta años atrás, en 1978, fecha de instauración de nuestra Constitución.

El inicio de este periodo de estudio fue, históricamente hablando, convulso. Tras la muerte del General Franco entró a ejercer como Jefe del Estado el Rey Don Juan Carlos I. Época con muchos problemas económicos y sociales, con un terrorismo que hizo de las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil y la actual Policía Nacional su principal objetivo; e incluso, con un intento de golpe de estado. Como no podía ser de otra manera, afectó también, y mucho, a las Fuerzas Armadas, donde se dieron también movimientos internos encaminados a una modernización de las mismas en todos los sentidos²⁰, chocando con la concepción de las FAS como «bastión del franquismo» (Barrios, 2001, p. 491).

La primera norma que se encuentra en este periodo relacionada con el ejercicio del derecho es el Real Decreto ley 10/1977, de 8 de febrero, por el que se regulaba el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las FAS, claramente preconstitucional. Tal y como se ha descrito en el párrafo anterior, la situación social española era altamente tensa. Por eso la propia introducción de este RD ley decía que: «Este deber (entiéndase la neutralidad política) impone a todos los componentes de las Fuerzas Armadas el debido respeto a cualquier opción política de las que tienen cabida en el orden constitucional, sin que les sea lícito, en consecuencia, participar ni mostrar públicamente su preferencia por cualquiera de ellas» (Agencia Estatal del BOE, 1977). Además, estableció un plazo de seis meses para que aquellos militares que pudieran estar ocupando algún tipo de cargo público (aparte del propio militar, evidentemente), o bien lo abandonaban, o bien abandonaban el Ejército, en el caso de querer seguir en él (Friegro, 2006, p. 180).

Fue este RD ley longevo, si se entiende que fue promulgado para resolver una situación perentoria, ya que se derogó el 1 de enero de 1990. Adentrándonos en el mismo, y en lo que al derecho de reunión y manifestación se refiere, se determina en el artículo segundo que estaba prohibido

«asistir a reuniones públicas de carácter político o sindical organizadas o promovidas por partidos, grupos o asociaciones de igual ca-

²⁰ Cuyo exponente más claro puede ser la Unión Militar Democrática o UMD, la cual intentó dar publicidad a los problemas que consideraban que tenían las FAS españolas: pobreza técnica y material, utilización política de ellas, sobre todo del Ejército de Tierra; rigidez en la cabeza de las FAS, entre otros (Barrios, 2001: 497).

rácter. Asistir de uniforme o haciendo uso de su condición de militar a cualquier otra reunión pública de carácter político o sindical» (Agencia Estatal del BOE, 1977).

La simple lectura del precepto lleva a que el personal militar no podía asistir a reunión alguna política o sindical, ni de paisano ni de uniforme, en consonancia con la idea que el RD ley quería imponer (e impuso) de total neutralidad de las Fuerzas Armadas en el proceso de transición español, y la no injerencia en el mismo. Nada se decía de un posible carácter «reivindicativo», además de remitir el artículo siete del RD ley al en ese momento en vigor Código de Justicia Militar (que se verá posteriormente) en los casos de vulneración de sus mandatos, aplicando los artículos 437, 443 y 1011 del mismo.

El 28 de diciembre de 1978, poco después de la aprobación en referéndum de la Constitución, nace otra ley: la Ley 85/1978, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (en adelante, ROFAS), también denominadas algunas veces «Las Reales Ordenanzas de Juan Carlos I».

La aparición de esta norma, tal y como Salas y Laguna (1986) dicen, supuso un punto de inflexión en la historia de los Ejércitos (entiéndanse de Tierra, la Armada y del Aire) españoles. El contexto histórico, social y económico, de nuevo, en el que aparecen estas ROFAS, y la modernización que supusieron para las FAS, no solo en la concepción de los Ejércitos, sino también en su forma de entenderse dentro de la nueva sociedad democrática española, contribuyeron a que aspectos nunca vistos fueran ahora tomados en cuenta: los deberes y derechos lo eran de todos (Salas y Laguna, 1986, p. 130 y 131), tanto de los militares profesionales como de los de reemplazo, por lo que se hizo preciso introducir variables en el ejercicio de los mismos. Estas nuevas ROFAS se constituyeron en «la regla moral de la Institución Militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros», y por tanto, es lógico que en ella aparecieran los deberes y derechos (siempre anteponiendo el «deber» al «derecho») civiles y políticos.

De esta forma, el art. 180, dentro del Tratado Tercero, Título V, sobre la reunión de militares, establecía 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» (Agencia Estatal del BOE, 1978). A priori, parece que el derecho de reunión está perfectamente contemplado y permitido, pero conforme se profundiza en

la lectura, se observa que al menos las manifestaciones de carácter político, sindical y hasta reivindicativas (palabra que no aparecía en el RD ley anterior) están prohibidas. Dada la generalidad del artículo, se entiende que daría igual que se fuera de paisano o uniforme. Y si se pone en relación el art. 180 con el 181, que establece la prohibición de participación en «sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa», y con el 182, que supone la prohibición de afiliarse o colaborar con organizaciones políticas o sindicales, asistir a sus reuniones o expresar públicamente opiniones sobre ellos (con la excepción, en ese momento, de los militares no profesionales, que podían mantener su afiliación absteniéndose de realizar actividades políticas y/o sindicales), se observa que ese derecho de reunión y manifestación, con ese claro carácter instrumental determinado en el capítulo anterior, queda prácticamente vacío de contenido, ya que si ni siquiera se permitía el mismo para una reivindicación profesional (estando totalmente de acuerdo con el mantenimiento de la neutralidad política), el ámbito de ejercicio del derecho... ¿a qué se circunscribía el ámbito del ejercicio?

Este art. 180 estuvo en vigor hasta el año 2011, y curiosamente en el año 2009 se publicaron las nuevas Reales Ordenanzas, pero con rango de Real Decreto.

Cronológicamente hablando, la siguiente norma considerada de interés fue la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional. Los objetivos de esta Ley fueron, entre otros, racionalizar la estructura de Cuerpos y Escalas de las FAS, diseñar nuevos sistemas de promoción y ascenso, y definir modelos de enseñanza militar. Nada habló de derechos y deberes, y nada, por supuesto, del derecho de reunión y manifestación del personal militar, pero debido a la importancia y repercusión que esta Ley tuvo, se ha optado por, al menos, mencionarla.

Diez años más tarde, en 1999, apareció la Ley de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas. Ya en su Exposición de Motivos se explicita su necesidad, especialmente ante la aparición del militar profesional, y la consecuente desaparición del servicio militar obligatorio. Al igual que la anterior, nada va a decir sobre derechos y deberes, a excepción de su art. 150, en el que se remite a diversas normas para el reconocimiento y ejercicio de los mismos, como la Constitución, normas que la desarrollen, etc.

Por último, y determinante para la concepción actual, aparece con fecha de 27 de julio la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Ya desde el principio de la lectura de dicha norma se observa cómo se pretende cambiar conceptos en lo que a la función militar se refiere. La definición que se da en el Preámbulo del «mi-

litar» es de por sí innovadora en ese sentido: «servidor público sometido a disciplina militar» (Agencia Estatal del BOE, 2011).

Puede decirse que esta LO actualiza y pone al nivel constitucional apropiado los aspectos más prácticos y personales de la función militar, al, primero, hacer una extensa relación de derechos esquematizándolos siguiendo el orden constitucional, y en segundo lugar, dándole la recepción adecuada en una ley orgánica, introduciendo novedades en absoluto desdeñables (García, 2014).

El Título I de esta LO es el que plasma los derechos fundamentales que se han querido resaltar (evidentemente, no significa que los demás no se tengan), todo ello en consonancia con la necesidad de mantener «disciplina, jerarquía y unidad y el principio de neutralidad» (Agencia Estatal del BOE, 2011). Así, el art. 13 reza de la siguiente forma:

«1. El militar podrá ejercer el derecho de reunión, de acuerdo con lo previsto en la L. O. 9/1983, de 15 de julio, pero no podrá organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical. Vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar, no podrá organizar, participar ni asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo. 2. Las reuniones que se celebren en las unidades deberán estar previa y expresamente autorizadas por su jefe, que las podrá denegar motivadamente ponderando la salvaguarda y las necesidades del servicio» (Agencia Estatal del BOE, 2011).

No supuso esta LO, inicialmente, más que el mantenimiento de las condiciones previas de ejercicio del derecho, con la salvedad de que una asistencia anónima a una manifestación política o sindical era posible, siempre que no fuera de una forma activa (concepto no definido), de uniforme o haciendo uso de su condición de militar, estando prohibido todas las demás, incluyendo las reivindicativas, en las que también se asistiera de uniforme o haciendo uso de esa condición de militar (García, 2014, pp. 151 y ss.).

2.2. GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil (en adelante, GC) siguió la estela de las FAS hasta que apareció su normativa propia, sobre todo a partir del año 1986, con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y

Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCS), cuya principal intención en lo que respecta a la Guardia Civil es determinar con claridad absoluta la no pertenencia del Cuerpo a las FAS, estando el mismo en la práctica totalidad de sus servicios bajo mando del Ministerio del Interior.

Esta cuestión puede parecer nimia, ya que la labor de la Guardia Civil era la misma bajo mando militar o bajo mando civil. Pero antes de la Constitución, y por mor de la Ley Orgánica del Estado de 1967, la Guardia Civil formaba parte de las FAS, de forma explícita. Será el nuevo art. ocho de la CE el que determine la exclusión del Cuerpo de las FAS, y el 104 el que lo defina dentro de las FCS, no de forma explícita, eso sí, siendo esta cuestión posteriormente desarrollada por la LOFCS.

A partir de ese momento, sus normas de régimen interior se empiezan a especializar respecto a las de las FAS (como por ejemplo sus normas disciplinarias, que se verán en el siguiente apartado). Tanto el Real Decreto ley 10/1977 como las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas de 1978 y la Ley 17/1989, de Personal Militar, fueron de plena aplicación en el Cuerpo, incluso coexistiendo con futuras normas particulares, sobre todo las ROFAS.

Precisamente para adecuarse a la Ley 17/1989 apareció en 1994 la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completaba el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, desarrollando la nueva estructura por Escalas, de acuerdo a los niveles de enseñanza (idéntico al de las FAS), y nada decía, por supuesto, de derechos y/o deberes del personal. Lo que sí que quedaba meridianamente claro era qué componía el régimen de personal de la Guardia Civil: la Ley Orgánica 2/1986, la Ley 17/1989, la Ley Orgánica 11/1991, y esta misma ley. Es decir, su régimen, en ese momento es básicamente el militar, siguiendo el Cuerpo con esa carencia de autonomía normativa (Lasen, 1994, p. 231) respecto a la normativa militar.

En el año 1999 aparece, por fin, la que se puede decir primera ley de personal propia e íntegra: la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil, el cual culmina el Estatuto propio del Cuerpo, con unas referencias tales como la omnipresente LO 2/1986, la CE y la legislación sobre personal de las FAS que pudiera ser de aplicación (Agencia Estatal del BOE, 1999). Respecto a derechos y deberes, su art. 91 hacía referencia a las normas de aplicación, y aquí se citaban de nuevo la LO 2/1986, la Ley Orgánica 11/1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, esta propia Ley, las normas militares de aplicación, y por último, se citaba la Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, en ese momento inexistente y que será la norma que se analizará a continuación.

La verdad es que esta Ley de Personal vino a cubrir un vacío en ese bloque estatutario del Cuerpo, pero también es verdad que, salvo alguna innovación, lo que hizo fue adaptar la Ley de Personal de las FAS, y donde ponía FAS, poner Guardia Civil.

La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, es la que completa el régimen estatutario, y también introduce cambios de interés. Así, en su artículo dos ya se deja claro que los miembros del Cuerpo son «titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en esta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica» (Agencia Estatal del BOE, 2007).

El ejercicio del derecho de reunión y manifestación se recogía en su art. ocho, que decía:

«1. Los Guardias Civiles no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical.

3. En todo caso, no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil» (Agencia Estatal del BOE, 2007).

Del tenor de este texto se puede deducir que:

Los Guardias Civiles no pueden organizar manifestaciones o reuniones políticas o sindicales, pero sí reivindicativas, lo que entroncaría con el siguiente artículo de la LO, el nueve, sobre asociaciones, para la «defensa y promoción de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales».

No se puede asistir a reunión alguna de uniforme, con armas o incumpliendo su obligación de neutralidad política.

Esto así supone, desde luego, un avance nunca visto hasta el momento en el ejercicio de este derecho fundamental, permitiendo, a priori, manifestaciones públicas reivindicativas de derechos, dando plenitud al carácter instrumental del mismo.

Pero esto que constituye un gran avance se vio cercenado poco años después por la LO 11/2011, de 1 de agosto, que derogó precisamente el apartado 1 anterior, y declaró de aplicación el art. 13.1 de la ya vista LO 9/2011, por lo que ambos estatutos de personal, el de las FAS y el de GC, en lo que al derecho de reunión y manifestación se refiere, coinciden, quedando el ejercicio casi vacío de contenido para ambas instituciones.

2.3. JURISPRUDENCIA

Dos sentencias son de sumo interés para «tomar el pulso» a la situación de este derecho en el personal militar: la primera, la que emitió el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 16 de septiembre de 2010; la segunda, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, n.º 512/2017.

Los antecedentes de la primera sentencia a analizar son una resolución de la Subdelegación del Gobierno de Madrid, que ante una manifestación convocada por dos asociaciones profesionales del Cuerpo, resolvió que no se podría llevar a cabo, ya que consideraba el acto de naturaleza sindical. Tras el recurso correspondiente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso, considerando que la resolución vulneraba el derecho fundamental de reunión de los miembros del Cuerpo. El Tribunal citó que los Guardias Civiles tenían reconocidos una serie de derechos, por mor de la LO 11/2007, ya vista, y estableció, entre otros asuntos de interés que «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», además de que «a los efectos de limitación del derecho de reunión de los Guardias Civiles, carecen de tal naturaleza las de promoción de sus intereses profesionales, en la medida en que las desenvuelven al margen de cualquier organización sindical».

Evidentemente, esta sentencia, en la que se citan también actuaciones previas de la propia subdelegación, en la que no hubo oposición alguna a la celebración de actos reivindicativos, abría la puerta a un movimiento continuo de las asociaciones profesionales del Cuerpo. Curiosamente, y como se ha citado ya en el apartado anterior, al año siguiente se procedió a modificar la LO 11/2007, haciendo aplicable al Cuerpo de la Guardia Civil el famoso art. 13.1, derogando el apartado 1 del art. 8, y de esta forma, limitando al máximo el ejercicio del derecho al introducir la prohibición de celebración también en el ámbito reivindicativo.

Centrándonos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es de máximo interés la Sentencia 512/2017, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Es esta una sentencia que recae ante el recurso promovido por la Abogacía del Estado, cuyos antecedentes de hecho son la denegación, por parte de la Delegación del Gobierno de Madrid, de la realización de una manifestación de Guardias Civiles. Los convocantes recurrieron, y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid les dio la razón (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 642/2015, de 6 de noviembre de 2015).

Lo más importante de esta sentencia es la interpretación que hace del art. 13.1 de la LO 2/2011, que como ya se ha dicho es aplicable a la Guardia Civil. De ella se desprende que:

- Tanto FAS como GC tienen prohibido acudir a reuniones o manifestaciones vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar. Es este último extremo el que clarifica la sentencia: la condición militar. Esto no se puede identificar directamente con la propia naturaleza militar de los miembros de las FAS y/o de la GC, ya que de otra parte se dejaría vacío al derecho fundamental de todo contenido. El Tribunal no especifica qué sería «haciendo uso de su condición militar», pero sí clarifica que el mero hecho de serlo no implica hacer uso de esa condición.
- El alcance de la definición de «reivindicativa». El Tribunal aclara que la pretensión de que reivindicativo incluya todo excluiría las reivindicaciones profesionales, sociales o económicas que, en este caso, estarían en el derecho de asociación. Pero claro, el derecho de reunión y manifestación es una libertad pública que se ejercita como instrumento, generalmente para poder expresarse y en resumidas cuentas, pedir, reivindicar. El incluir en ese «reivindicativo» todo volvería a dejar sin contenido ese derecho de reunión de nuevo. Por tanto, todo aquello que sea una reunión o manifestación con una mera finalidad de reivindicación profesional, social o económica será lícita.

3. EL DERECHO DISCIPLINARIO

Tras haber analizado el estado del ejercicio del derecho de reunión y manifestación por parte del personal de las FAS y de la GC, únicos sometidos en España a disciplina militar, se hace preciso ver cómo los diversos derechos disciplinarios han entendido y entienden la contravención de las normas que regulan el ejercicio de dicho derecho. Para ello, se examinarán las diversas normas disciplinarias existentes, tomando como referencia de origen el mismo año, 1978.

3.1. FUERZAS ARMADAS

El inicio de la andadura democrática supone que en el año 1978 las normas disciplinarias militares son aplicadas tanto a FAS como a GC,

habida cuenta de que hasta la promulgación de la CE la GC no deja de formar parte de las FAS. Así, la primera norma a analizar es el Código de Justicia Militar (en adelante, CJM).

Tal y como se vio antes con el Real Decreto ley 10/1977, la contravención de las normas se castigaba a nivel disciplinario en los artículos 437, 443 y 1011 del citado Código, Ley de 17 de julio de 1945, y que curiosamente fue publicado en distintos Boletines Oficiales del Estado: desde el 201 al 217, ambos inclusive, lo que supone desde el 20 de julio hasta el 5 de agosto del mismo año. El CJM estuvo vigente hasta 1985, tiene su referencia en el de 1890 (Segado, 1982, p. 19). Es decir, su contenido, filosofía y principios poco o nada tenían que ver con la actual CE, salvo el mantenimiento de la disciplina militar. Bien es verdad que había habido intentos de cambio del CJM previos a la llegada de la democracia, pero esta modificación o renovación no llegó a buen término hasta los Pactos de la Moncloa, en 1977 (Rodríguez-Villasante, 2018, p. 83).

El artículo 437, incardinado en el Título XV, «Faltas y correcciones», Capítulo II, «Faltas graves», establecía en su apartado 5 que se castigaría con arresto al militar, tanto profesional como de reemplazo, que asistiera sin autorización a una manifestación política por primera vez (Agencia Estatal del BOE, 1945). Por otra parte, el art. 443, situado en el mismo Título, pero en el Capítulo III, regulaba las faltas leves. Recogía un elenco de conductas que ha ido perdurando en el tiempo con variaciones, y si bien no establece de forma específica la infracción relacionada con el objeto del estudio, sí contiene en su parte final una norma disciplinaria en blanco, donde sí que podría entrar una contravención del ejercicio del derecho de reunión y manifestación por parte del militar (Agencia Estatal del BOE, 1945). Y, finalmente, el art. 1011, situado en el Capítulo II, Procedimientos gubernativos, del Título XXV, De lo judicial y lo gubernativo, que venía a decir que se procedería a instruir un expediente gubernativo por diversas cuestiones, siempre que se considerara perjudicial la continuación en el servicio de los infractores.

Las sanciones que se hubieran podido imponer se contemplaban en los arts. 415, 416 y 1021. El art. 415 establecía las sanciones a imponer por faltas graves. Básicamente, eran privaciones o restricciones de libertad y una especie de la actual «pérdida de destino», y se distinguía entre oficiales, suboficiales, clase de tropa y marinería y civiles. Para oficiales y suboficiales, el castigo era de arresto militar de dos meses y un día a seis meses; para la Clase de Tropa y Marinería, aparecía también el arresto militar de dos meses y un día a seis meses, y, además, el destino a un Cuerpo disciplinario, de uno a tres años. Y para civiles («paisanos»), el arresto común de dos meses y un día a seis meses (Agencia Estatal del BOE, 1945).

Las sanciones por falta leve se recogían en el art. 416. Ya no se contempla la sanción a civiles, y se sigue con una clasificación de sanciones en función de los sujetos activos. Para los oficiales y suboficiales se reservaban sanciones como arresto de hasta 14 días, que se cumplía en «casa, buque, banderas, cuartel o dependencia de destino»; arresto desde 15 días a dos meses, a cumplir en castillo o en establecimiento militar, y la reprobación. Y para la clase de tropa y marinería, el arresto hasta dos meses, la deposición de empleo y la recarga en servicios mecánicos (Agencia Estatal del BOE, 1945). Por último, la sanción característica del llamado expediente gubernativo era la de separación del servicio, tal y como se desprende del art. 1021, si bien, y si esta no se imponía, se podían imponer otras (art. 1022). Además, por mor del art. 1023, este expediente se aplicaba a oficiales, suboficiales y clase de tropa y marinería que tuvieran reconocido su empleo militar (Agencia Estatal del BOE, 1945).

La utilización del Código de Justicia Militar en la sanción de faltas disciplinarias finalizó en 1985, año en el que entró en vigor la nueva Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (en adelante, RDFAS), y que separó definitivamente los aspectos penales y los disciplinarios en las normas punitivas militares. Esta separación vino a ser la consecución de la aspiración de muchos juristas, militares y no militares, de la necesidad de reforma de este viejo CJM (Valenciano, 1986, p. 142), razón por lo que desde los primeros momentos del planteamiento de la necesidad de esa reforma ya se contaba con llevar a una norma distinta y autónoma las faltas (infracciones) disciplinarias (Valenciano, 1986, p. 150) y se puede decir que supuso la mayor innovación respecto al desempeño de la potestad disciplinaria, y por tanto, seguramente la norma de mayor trascendencia en este sentido (Rodríguez-Villasante, 2018, p. 97). A esto anterior añadió el propio Rodríguez-Villasante (2018) que, de todas las normas que reformaron la Justicia militar, la de mayor trascendencia fue esta ley, ya que manteniendo la atribución de la potestad disciplinaria a los mandos militares (lo cual es lo lógico), limitaba la acción disciplinaria al basarse en las nuevas normas constitucionales. Hay que decir además que la elaboración de esta ley fue paralela a la del nuevo Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre).

Las infracciones disciplinarias se recogían en el capítulo primero, y como relacionadas con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación figuran:

- En las faltas leves del art. 8, las contempladas en el apartado 33, que es una norma en blanco: «las demás que, no estando castigadas en otro concepto, constituyen leve desobediencia o ligera

irrespetuosidad para con los jefes y superiores, inferan perjuicio del buen régimen de los ejércitos o consistan en la infracción u olvido de alguno de los deberes que señalan las Reales Ordenanzas y demás disposiciones que rigen la Institución Militar».

- En las faltas graves del art. 9 sí figuran faltas específicas relacionadas claramente con este estudio. Así, el apartado 27 establecía como falta «Participar en reuniones clandestinas cuando no constituya delito», y el apartado 28, «asistir de uniforme o haciendo uso de la condición militar (comienzan a aparecer términos como los actuales) a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical».

Como se ve, la prohibición sigue siendo la asistencia de uniforme o haciendo uso de una condición militar. Nada se dice de una anónima asistencia a manifestación o reunión del mismo tipo, y por otra parte, se excluyen posibles actuaciones reivindicativas del tipo.

Por último, en el Título V de la LO se preveía el expediente gubernativo (igual que en el CJM), para causas muy graves, como una mala conducta habitual e incorregible, la observancia de conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad militar o una actitud reiterada y manifiestamente pública contra la Constitución o contra Su Majestad el Rey (Agencia Estatal del BOE, 1985).

Estas faltas disciplinarias se sancionaban con, y de acuerdo con el art. 10 de la LO:

- Reprensión.
- Privación de salida de la unidad hasta ocho días o de permisos discrecionales hasta un mes.
- Arresto de un día a treinta días en domicilio o unidad,
- Si eran faltas leves; y si eran graves, con:
- Arresto de un mes y un día a tres meses en establecimiento disciplinario militar (desapareciendo el «castillo»).
- Pérdida de destino.

Y para el expediente gubernativo, en el caso de resultar responsable el expedientado, se contemplaban en el art. 61:

- La pérdida de puestos en el escalafón.
- La suspensión de empleo.
- La separación del servicio.

Aparte de las tradicionales restricciones o privaciones de libertad, comienzan a aparecer de forma clara sanciones que se reservan para las más graves conductas con una incidencia clara en el futuro de la carrera militar del expedientado, especialmente esa pérdida de puestos en el escalafón y

la suspensión de empleo, ya que la separación del servicio suponía, como ahora, el fin de la vida militar del sujeto.

En 1998 aparece el nuevo Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, mediante la LO 8/1998, de 2 de diciembre, que entró en vigor el 3 de febrero de 1999. Esta apareció como una necesidad ante la más que incipiente consolidación de la profesionalización de las FAS, y su modernización (Agencia Estatal del BOE, 1998). Esta LO se acerca «formalmente» a los requisitos de publicación de una ley, empezando por la existencia de la Exposición de Motivos, de la que carecía la anterior, a la que derogó. La idea de este nuevo régimen disciplinario era, por una parte, la realización de mejoras dirigidas a facilitar su aplicación, y por otra, lograr, aparte de la calidad técnica adecuada en su redacción, un tratamiento apropiado que permita el funcionamiento que beneficie a las FAS, conjugado con él en ese momento incipiente proceso de profesionalización de los Ejércitos²¹. Así, y tal y como dice la Exposición de Motivos,

«constituye el objeto y propósito de esta Ley mejorar y perfeccionar el régimen disciplinario de un Ejército moderno situado en el umbral del siglo XXI, otorgar al mando un instrumento eficaz, y todo ello sin menoscabo ni merma de las garantías y derechos reconocidos a toda persona».

Realmente, no supuso una gran novedad respecto a la LO anterior, pero lo que sí venía a hacer, como se ha comentado, era solucionar esos problemas de aplicación, cuestión considerada por la doctrina muy necesaria (Muiños, 1999, p. 79).

Las faltas se contemplaban en su Título III, Faltas y sanciones, Capítulo I, Infracciones disciplinarias. El art. 7 recogía las de carácter leve, y se vuelve a repetir la situación de las normas antes estudiadas: no se contempla de una forma específica una falta relacionada con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación por parte del personal militar, debiéndose remitir, en todo caso, a esa posible incardinación en el apartado 34, que dice: «Las demás que, no estando en los apartados anteriores, supongan inobservancia leve de alguno de los deberes que señalen las Reales Ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones que rigen la Institución Militar».

Las faltas graves se veían en el art. 8. El trato que se da a las posibles contravenciones es idéntico al dado en la ley disciplinaria anterior:

²¹ El servicio militar obligatorio desapareció el 31 de diciembre de 2001, mediante el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo.

apartados 33 («participar en reuniones clandestinas, cuando no constituya delito») y 34 («asistir de uniforme o haciendo uso de la condición militar a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical»).

En esta LO sigue apareciendo como especialidad ante la gravedad de la conducta realizada el Expediente gubernativo, regulado en el Capítulo III del mismo Título, art. 17. Igual que en el caso de las faltas leves, una posible contravención se podría incardinar en su apartado 2: «Realizar actos gravemente contrarios a la disciplina, servicio o dignidad militar, que no constituyan delito».

Respecto a las sanciones que se determinan, estas quedan fijadas en el art. 9, siguiendo el camino de la anterior LO:

- Faltas leves, con reprensión, privación de salida de la unidad hasta 8 días, y arresto de uno a treinta días en domicilio o unidad.
- Faltas graves, arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar (se rebajó un mes la sanción respecto a la anterior LO), pérdida de destino y la baja en el centro docente militar de formación y en otros centros de formación.

Y para aquellas faltas depuradas por el expediente gubernativo, el art. 18 preveía como «sanciones disciplinarias extraordinarias» las mismas que en la LO anterior, añadiendo otra más: «pérdida definitiva de la aptitud aeronáutica».

La LO 8/2014, de 4 de diciembre, derogó a la anterior, y constituye el vigente Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Tiene su origen en el mandato legal que imponía la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las FAS, por la cual había que confeccionar un nuevo régimen disciplinario que tuviese en cuenta doctrina de Tribunales como el Europeo de Derechos Humanos, y el Supremo y Constitucional españoles (Nieto, 2015, p. 14).

Entre otras cuestiones, clasifica las infracciones disciplinarias en tres tipos: leves, graves y muy graves, dejando de utilizar el viejo concepto de «infracciones extraordinarias». Además, a nivel sanción, como se verá a continuación, introdujo sanciones económicas, si bien las restrictivas o privativas de libertad se siguen manteniendo. Esta nueva Ley pretendió, sobre todo a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 2011, 177/2011, solucionar defectos de aplicación que se traían de las normas disciplinarias precedentes (Nieto, 2015, p. 206).

El Título I, Faltas y sanciones, plasma en su Capítulo I las faltas. Relacionadas con el objeto de este trabajo, y dentro de las faltas leves, se encontraría el apartado 13, que dice «el inexacto cumplimiento en la aplicación

de las normas de actuación del militar como servidor público, establecidas en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas», y el 35, que no deja de ser, de nuevo, el cajón de sastre ya visto en las anteriores normas.

Sobre las faltas graves, aparecen en el art. 7 los apartados 7, sobre «organizar, participar o asistir a reuniones clandestinas o no autorizadas que se celebren en unidades militares», y el 34: «organizar o participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical, así como organizar, participar o asistir vistiendo de uniforme o haciendo uso de su condición militar, a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo que se celebren en lugares públicos» (Agencia Estatal del BOE, 2014).

El apartado anterior sigue la tónica de los anteriores regímenes disciplinarios, pero el 34 es innovador, ya que explicita mucho más que en los códigos disciplinarios precedentes el tipo; por una parte, se prohíbe la participación u organización en manifestaciones políticas o sindicales; por otra, se prohíbe, bien llevando el uniforme o bien haciendo uso de su condición de militar (que se sigue sin definir) tres conductas: organizar, participar o asistir. Y además se establece en qué: tanto manifestaciones como reuniones políticas, sindicales, e introduciendo también como novedad, aquellas que tengan un carácter reivindicativo. En una primera interpretación, una primera lectura del tipo, supone que no se puede participar ni organizar manifestaciones políticas o sindicales, en cualquier caso; vistiendo el uniforme, o diciendo que se es militar, no se puede ni organizar, ni participar ni asistir a reuniones políticas, sindicales y reivindicativas. La prohibición de la realización de dichas conductas en las reuniones políticas o sindicales es concordante con lo anterior, pero si se prohíbe también cualquier acción reivindicativa... ¿con qué finalidad se podría ejercer el derecho de reunión y manifestación? ¿cómo podría el personal militar pedir mejoras profesionales, por ejemplo?

El art. 8 es el que regula las faltas muy graves, y por primera vez aparece en su apartado 13 con claridad un precepto relacionado con el derecho de reunión y manifestación, diciendo: «Infringir reiteradamente... las limitaciones en el ejercicio... de los derechos de reunión y manifestación». En las sanciones, como ya se ha dicho, hace su aparición la sanción económica. Reguladas en el art. 11, son para las faltas leves la reprensión, la privación de salida de uno a ocho días, la sanción económica de uno a siete días y el arresto de uno a catorce días; para las graves, la sanción económica de ocho a quince días, el arresto de quince a treinta días, la pérdida de destino y la baja en el Centro docente de formación. Y, por último, para las faltas de carácter muy grave se prevén como sanciones el arresto de

uno a sesenta días, la suspensión de empleo, la separación del servicio y la resolución del compromiso.

Se mantienen junto a las sanciones restrictivas o privativas de libertad aquellos que afectan a la carrera profesional del militar, si bien las primeras se elevan de nivel, pasando a ser muy grave la de arresto de uno a sesenta días, que en la anterior normativa era grave.

3.2. GUARDIA CIVIL

Hasta el año 1991 el régimen disciplinario de la Guardia Civil fue el mismo que el de las Fuerzas Armadas. Previamente, se había convertido en una necesidad la individualización del régimen disciplinario de la Guardia Civil del de las FAS, por lo previsto en el art. 15.1 de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Además, a esto coadyuvó la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1989, la cual hizo un especial hincapié en la necesidad de esta individualización y diferenciación. La publicación de esta sentencia obligó al gobierno en ese momento a iniciar el proyecto de futura LO de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que se envió a las Cortes el 9 de octubre de 1990 (Pérez, 2011, p. 39).

En la misma Exposición de Motivos de la LO se hizo referencia precisamente a este extremo, declarando, por una parte, que «la aplicación a la Guardia Civil del régimen propio de las Fuerzas Armadas debe considerarse meramente provisional», y de otro, que «el establecimiento de una normativa disciplinaria específica para la Guardia Civil debe considerarse un objetivo prioritario», para finalizar diciendo que

«la presente Ley viene, con todo ello, a dar cumplimiento a previsiones legislativas y a exigencias de orden jurídico-constitucional, de manera inaplazable y adecuada para asegurar el regular funcionamiento del Cuerpo de la Guardia Civil al servicio de los ciudadanos».

Así las cosas, cuando aparece este nuevo régimen disciplinario lo que se puede observar es que, en comparación con el RDFAS 1985, lo que se hizo fue en la inmensa mayoría de los casos fue sustituir el término «el militar» por el de «el Guardia Civil». Se pretendía una individualización que en esencia no se hizo, siendo uno de los puntos más controvertidos el mantenimiento de las sanciones privativas de libertad (Aldea, 2003, p. 8), además de añadir sanciones económicas.

Centrados en el aspecto puramente disciplinario, esta nueva LO clasificó las faltas disciplinarias en leves, graves y muy graves (art. 6), todas ellas introducidas en el Título III, Faltas y sanciones, Capítulo Primero, Infracciones disciplinarias.

El art. 7 recogía las faltas leves, y no hacía mención alguna a falta específica relacionada con el ejercicio de derecho de reunión y manifestación. Al igual que en los regímenes vistos de las FAS, sí hay un apartado 27, norma en blanco, en la que se podría cuadrar alguna contravención: «Las demás que, no estando incluidas en los tipos anteriores, constituyan una leve infracción a los deberes que imponen las disposiciones que rigen la actuación de la Guardia Civil» (Agencia Estatal del BOE, 1991).

Las faltas graves se plasmaban en el art. 8, y en el elenco relacionado no se recogía ninguna conducta relativa a la infracción del ejercicio del derecho. Y tampoco en las faltas muy graves del artículo siguiente, el 9.

Sobre las sanciones, estas se encontraban en el Capítulo II del mismo Título, Sanciones disciplinarias, art. 10. Por faltas leves se podía imponer reprimenda, pérdida de uno a cuatro días de haberes (siendo el primer régimen disciplinario de carácter militar que introduce esta sanción), y arresto de uno a treinta días en domicilio; por las graves, pérdida de cinco a veinte días de haberes, arresto de un mes y un día a tres meses en establecimiento disciplinario militar y pérdida de destino; y por las muy graves, la pérdida de puestos en el escalafón, la suspensión de empleo de un mes a un año y la separación del servicio (Agencia Estatal del BOE, 1991).

En el año 2007 apareció la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que derogó a la anterior y es la actualmente en vigor.

Esta LO supuso numerosas novedades de hondo calado²², sobre todo, la adecuación de las sanciones y del procedimiento a las normas civiles, y la desaparición de las sanciones privativas de libertad. Con esta LO se buscó, sobre todo, la tutela de la función policial del Cuerpo (Garrido, 2008, p. 6).

La LO mantiene la gradación de las faltas en tres tipos, pero cambia el orden hasta la fecha establecido, enumerándolas como muy graves, graves y leves (art. 6). Así, dentro de las faltas muy graves aparece en el art. 7 el apartado 3 bis, que dice «organizar o participar activamente en reuniones

²² Entre ellas, la restricción al máximo de la aplicación del Código Penal Militar a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, antes de aplicación general, y a partir de la entrada en vigor de esta Ley, únicamente a los casos de tiempo de guerra, vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares (Disposición Adicional 4.ª de la LO).

o manifestaciones de carácter político o sindical, así como organizar, participar o asistir portando armas, vistiendo el uniforme reglamentario o haciendo uso de su condición de guardia civil, a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo que se celebren en lugares públicos». Este apartado fue añadido el año 2014, por la disposición final 5.1 de la LO 8/2014 de Régimen Disciplinario de las FAS. Se añadió la falta que ya se ha visto al revisar esta última LO, cambiando «militar» por «guardia civil»; en consecuencia, se remite a lo dicho sobre esa ley respecto a la explicación del precepto.

En lo que a las faltas graves se refiere, contempladas en el art. 8 no hay ninguna específica sobre el objeto del estudio; como mucho, y como ya ha ocurrido en el resto de los regímenes disciplinarios, hay un precepto en blanco, que es la recogida en el apartado 37: «la infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función, cuando se produzca de forma grave y manifiesta». Por último, nada se recoge al respecto en las faltas leves incluidas en el art. 9 (Agencia Estatal del BOE, 2007).

Sobre las sanciones es de aplicación lo dicho para las infracciones. Se cambia el orden tradicional en el art. 11 (incardinado en el Capítulo II del mismo Título), pasando a castigar primero las infracciones muy graves con separación del servicio, suspensión de empleo desde tres meses y un día hasta un máximo de 6 años, y la pérdida de puestos en el escalafón; posteriormente, las correspondientes a las faltas graves: suspensión de empleo de un mes a tres meses, pérdida de cinco a veinte días de haberes con suspensión de funciones y la pérdida de destino. Cierra el artículo con las sanciones a imponer por faltas leves, que son la reprobación y la pérdida de uno a cuatro días de haberes con suspensión de funciones.

4. CONCLUSIONES

Los derechos fundamentales tienen unas características que los diferencian de los derechos humanos. Dentro de esas características se encuentran la positivación, ya que hasta que no son recogidos por una norma que los relacione y así defina no estarán reconocidos, y su territorialidad, ya que la positivación de la que se habla se realiza y tiene validez en unos límites territoriales, que son los del Estado, de tal forma que no tienen por qué existir los mismos derechos fundamentales de un Estado a otro. Dentro de los derechos fundamentales se encuentra el derecho de reunión y manifestación, que es a su vez una libertad pública, el cual es ejercido por los

detentadores del derecho como un instrumento reivindicativo con el que se persiguen, lógicamente, fines lícitos.

La Constitución española recoge este derecho sin limitación subjetiva alguna, para luego ser regulado su ejercicio mediante una Ley Orgánica, la 9/1983, de 15 de julio, «reguladora del derecho de reunión». Esta LO establece las condiciones de ejercicio del derecho, inicialmente iguales para todos, y realiza una primera distinción entre ciudadanos, ya que remite a las disposiciones militares la regulación del mismo para los militares, determinando una división entre ciudadanos civiles y militares.

Hay dos instituciones de carácter militar en España: las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil. Sus miembros renuncian de forma tácita a determinados derechos constitucionales, y otros quedan sometidos a su normativa específica. Uno de ellos es el de reunión y manifestación, derecho el cual ha sido tradicionalmente muy restringido, por no decir casi inexistente, en el sentido que se tiene de este derecho, siendo esta su situación actual.

Desde el advenimiento de la democracia en 1978, ambas Instituciones se han regido por diversas normas que han ido incorporando derechos a sus miembros, si bien, y en ambos casos, se han producido vaivenes normativos que han finalizado restringiendo mucho algunos de ellos (como es el caso que nos ocupa en este estudio), tal y como ocurre con la LO 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, que es también aplicable a la Guardia Civil. Dado que de su articulado, en algunos casos, devenía el ejercicio de derechos prácticamente vacío de contenido, y que en otros, había conceptos ambiguos y de difícil entendimiento, ha sido la vía jurisprudencial la que ha aclarado finalmente ambos, en este caso, el Tribunal Supremo, estableciendo lo que es «uso de la condición militar» y por otra parte, legitimando la utilización del derecho para la realización de «reivindicaciones profesionales, sociales o económicas», manteniéndose, por supuesto, el resto de limitaciones.

Paralelamente a la normativa reguladora de derechos y deberes del personal con carácter militar, hay, y debe de haber dada la ejemplaridad e importancia de la Institución Militar, un régimen disciplinario. Tomando siempre como referencia la fecha de 1978, de publicación de la actual Constitución, se observa cómo ese régimen disciplinario, común a ambas Instituciones hasta 1991, evoluciona. Aparecen nuevos tipos de sanciones, como han sido las económicas, y las restrictivas o privativas de libertad disminuyen en extensión y hasta desaparecen, como es el caso de la Guardia Civil. En lo que a la contravención de las normas que rigen el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, tanto en Fuerzas Armadas como en

Guardia Civil, se ha elevado la gravedad de dichas contravenciones, especialmente en la Guardia Civil, con lo que ambos regímenes contemplan más claramente la posibilidad de la separación del servicio de los presuntos infractores.

Para finalizar, es evidente que aún hoy hay claras «reservas» a que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil puedan ejercer este derecho, habiendo sido el Poder Judicial el que ha enmendado la plana al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, en la parte que le toca respecto a la elaboración de las leyes y aplicación de las mismas. No considera este autor razón para ello. La Guardia Civil y las Fuerzas Armadas españolas llevan siglos de tradición de servicio, y su compromiso democrático y de acatamiento y defensa del orden establecido claro y sin reservas. Por eso, ver cómo cualquier persona puede ejercer este derecho sin cortapisas (por ejemplo, personas en situación de ilegalidad en España, que como mínimo por el hecho de ser ilegales ya están infringiendo leyes), y que el personal militar no tenga permitido con la claridad exigible el ejercicio del derecho en las condiciones adecuadas y deseables, directamente extraída de los textos legales sin necesidad de interpretaciones judiciales cuando España va camino de 50 años de democracia y constitución, no parece ser lo más correcto. Esto no significa que se pueda hacer de cualquier forma. Todo lo contrario. Precisamente por ser militar, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación debe tener unas limitaciones, que ni siquiera han de ser impuestas, sino que deben ser entendidas, aceptadas y compartidas por el personal militar como necesarias, de forma que el poder manifestarse por unas reivindicaciones lícitas como son las profesionales, sociales y económicas no supongan el más mínimo problema a un militar, siempre salvaguardando la neutralidad política, el uniforme y el orden público.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldea, J. P. (2003). Proyecto de nueva Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública. 28, pp. 1-10.
- Alexy, R. y Pulido, C. B. (2007). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, R. (2002). Epílogo a la «Teoría de los derechos fundamentales». Revista española de derecho constitucional. 66, pp. 13-64.
- Almoyna, J. V. (1986). La reforma de la justicia militar en España durante la transición. *Reis*. 36, pp. 141-152.

- Bea, E. (1994). *Introducción a la teoría del Derecho. Derechos Humanos*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Borowski, M. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. Bogotá (Colombia), Universidad Externado.
- Colliard, C. A. (1972). *Libertes Publiques*. Paris, Francia: Dalloz, pp. 14-16.
- Díez-Picazo, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid, Thomson Civitas.
- Echavarría, J. J. S. (2001). *La configuración constitucional del derecho de reunión*. *Parlamento y Constitución*. Anuario. 5, pp. 103-126.
- España. (1977). Real Decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 9 de febrero, pp. 3134-3135. [Consulta 6 enero 2021]. Disponible en: [https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-3491#:~:text=Real%20Decreto%2Dley%2010%2F1977,componentes%20de%20las%20Fuerzas%20Armadas.&text=Publicado%20en%3A,a%203135%20\(2%20p%C3%A1gs.%20\)](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-3491#:~:text=Real%20Decreto%2Dley%2010%2F1977,componentes%20de%20las%20Fuerzas%20Armadas.&text=Publicado%20en%3A,a%203135%20(2%20p%C3%A1gs.%20)).
- . (1978). Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 3 de enero, n.º 3, pp. 76-78. [Consulta 29 diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1978/12/26/62>
- . (1979). Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 12 de enero, n.º 11, pp. 753-764. [Consulta 6 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1978/12/28/85>
- . (1985). Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 29 de noviembre, n.º 286, pp. 37769-37775. [Consulta 10 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/11/27/12>
- . (1991). Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 18 de junio, n.º 145, pp. 20011-20016. [Consulta 11 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1991/06/17/11>
- . (1998). Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*. 3 de diciembre, n.º 289, pp. 39699-39714. [Consulta 10 ene-

- ro 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/12/03/pdfs/A39699-39714.pdf>
- . (1999). Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. [Consulta 7 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1999/11/25/42>
 - . (2007). Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil [en línea]. Boletín Oficial del Estado. N.º 254. [Consulta: 7 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/10/22/11/con>
 - . (2007a). Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del regimen disciplinario de la Guardia Civil [en línea]. Boletín Oficial del Estado. N.º 254. [Consulta: 11 enero 2021] Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/10/22/12/con>
 - . (2007b). Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar [en línea]. Boletín Oficial del Estado. 20 de noviembre, n.º 278. [Consulta 6 enero 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/19/39/con>
 - . (2011). Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado. 28 de julio, n.º 180, pp. 100151-100191. [Consulta 6 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2011/07/27/9/con>
 - . (2014). Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado. 5 de diciembre, n.º294, pp. 100151-100191. [Consulta 11 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2014/12/04/8>
- España. Ministerio de Defensa. (2009). Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado. 7 de febrero, n.º 33. [Consulta 6 enero 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/02/06/96/con>
- Elvira Perales, A. (2003). Sinopsis artículo 21 [en línea]. En: España (2003). Constitución española. González Escudero, Á. (ed.). Madrid, Congreso de los Diputados. [Consulta 18 diciembre 2020]. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=21&tipo=2>
- Fernández, G. C. S. (1991). La derogación del Real Decreto Ley 10/1977 y sus consecuencias respecto a las libertades de Expresión y al Derecho de Petición de los miembros de las FAS. Cuadernos de estrategia. 24, pp. 69-75.

- Ferrajoli, L., Baccelli, L., De la Vega, A. D. C. y Pisarello, G. (2001). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid, Trotta.
- García, I. F. (2014). La sujeción especial del militar tras la nueva Ley Orgánica de Derechos y Deberes. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Pp. 127-166.
- Garrido, A. M. (1985). Estudios sobre la regulación de las penas en el vigente Código de justicia militar. Cuadernos de la Facultad de Derecho. Pp. 73-104.
- . (2008). El régimen penal y disciplinario de la guardia civil tras la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre. *Diario La Ley*. 7057, p. 9.
- Goig Martínez, J. M. (2012). El «molesto» derecho de manifestación [en línea]. *Revista de Derecho UNED*. N.º 11, pp. 353-386. [Consulta: 17 junio 2020]. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/11137>.
- González Vega, O. A. (2018). Derechos humanos y derechos fundamentales [en línea]. *Hechos y Derechos*. ISSN: 2448-4725. [Consulta: 9 abril 2020]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12556/14135>
- Luis, Á. y Marín, S. (2014). Concepto, fundamentos y evolución de los derechos fundamentales. Consejo de Redacción. 81.
- Morange, J. (1981). *Las libertades públicas*. Méjico: Fondo de Cultura Económica. P. 8.
- Navarro, J. F. Z. (2015). El nuevo Reglamento de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. *Pre-bie3*. 4, p. 25.
- Nieto, A. F. (2015). Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas [BOE n.º 294, de 5-XII-2014]. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 3(1), 204-206.
- Ortega Gutiérrez, D. (2003). *Derecho de reunión y manifestación*.
- Paz, M. L. (1994). *La Guardia Civil, una organización para el control social*. Cuadernos de trabajo social. 7, pp. 231-250.
- Paramilitar [definición, en línea]. En: Google. Madrid, Google. [Consulta 29 diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.google.com/search?ie=utf-8&q=paramilitar>
- Peces-Barba Martínez, G. (1987). *Derechos fundamentales*.
- Rodríguez Febles, J. y García Álvarez, D. (2019). Derechos humanos, derechos constitucionales y derechos fundamentales [en línea]. Un análisis desde la doctrina científico-jurídica. En: *Gestión integral de prácticas innovadoras*. Baja California (México), ILCSA, pp. 1591-1603. DOI 10.5281/zenodo.4469302

- Rodríguez-Villasante, J. L. (2018). La reforma de la organización de la Justicia Militar española en la transición y consolidación democrática. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*. 14, pp. 83-106.
- Salas López, F. de y Sanquirico, F. L. (1986). Las Reales Ordenanzas en el momento actual de la sociedad española. *Reis*. 36, pp. 119-139.
- Sánchez Ferriz, R. (1989). Las libertades públicas como grupo de derechos con características propias susceptible de ser confundido con los restantes derechos constitucionales. *Revista de Derecho Político*. N.º 30, p. 67.
- Segado, F. F. (1982). La jurisdicción militar en la Constitución y en el Código de Justicia Militar. *Boletín de Información*. 158, p. 1.
- Torres, J. B. (2018). Derechos humanos y derechos fundamentales. Algunos comentarios doctrinales. *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*. 2, pp. 186-213.