

El derecho de petición de los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar

José Rafael BELANDRIA GARCÍA*

RVLJ, ISSN 2343-5925, ISSN-e 2791-3317, N.º 22, 2024, pp. 57-78.

SUMARIO:

Introducción 1. El derecho de petición de los funcionarios sometidos a disciplina militar 1.1. *Régimen constitucional* 1.2. *Regulación especial* 1.3. *Dinámica del derecho de petición*
2. Los Cuerpos sometidos a disciplina militar 2.1. *Funcionarios que los componen* 2.2. *La relación de sujeción especial*
Conclusiones

Introducción

Las funciones y misión que tienen asignadas los Cuerpos sometidos a disciplina militar en España determinan un régimen jurídico particular para sus funcionarios. Ese régimen tiene marcada incidencia en el campo de los derechos y libertades. En efecto, si bien los militares son titulares de los mismos derechos constitucionales que las demás personas, como resultado de la igualdad a que hace referencia el artículo 14 de la Constitución española¹, la peculiaridad estriba en las condiciones en que deben ejercerlos.

* **Universidad de Los Andes** (Mérida-Venezuela), Abogado *Magna Cum Laude*. **Universidad Católica Andrés Bello** (Caracas-Venezuela), Especialista en Derecho Administrativo. **Universidad Complutense de Madrid** (Madrid-España), Doctor en Derecho *Sobresaliente Cum Laude*.

¹ Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el día 31 de octubre de 1978; ratificada por el pueblo español en referéndum de fecha 6 de diciembre de 1978; sancionada por S.M. El Rey ante las Cortes, el día 27 de diciembre de 1978; y publicada en el *BOE* N.º 311, de 29-12-78.

El derecho de petición no escapa a esa circunstancia, ya que aún cuando los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar también son titulares de este derecho, no es menos cierto que en la medida en que actúen en su carácter de funcionarios, no pueden ejercer el mismo en idénticas condiciones a las que lo haría el resto de las personas, sino que tiene que ser con arreglo a un régimen específico, previsto en la Constitución y la ley.

1. El derecho de petición de los funcionarios sometidos a disciplina militar

En España, la regulación actual del derecho de petición parte de lo establecido en los artículos 29 y 77 de la Constitución, aún cuando el estudio que a continuación se efectuará se enfoca principalmente en el primero de ellos, ya que el artículo 77 está referido a las peticiones ante las Cortes Generales, siendo esa otra modalidad específica de ejercicio del derecho mencionado. En desarrollo de lo establecido por la Constitución, fue dictada –después de haber transcurrido más de dos décadas desde la entrada en vigencia de la Constitución y habiendo permanecido en vigor hasta entonces, una Ley preconstitucional²– la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición³.

Además de esta normativa y por lo que respecta a los funcionarios sometidos a disciplina militar, es preciso señalar que el derecho en referencia se debe a una serie de regulaciones que se hayan dispersas en leyes especiales, así como a lo dispuesto en un Real Decreto de carácter preconstitucional, dictado para regular el derecho de petición de los militares, pero que conserva vigencia en aquello que no contradiga o se oponga a la Constitución española, ni a la Ley Orgánica 4/2001.

sancionada por S.M. El Rey ante las Cortes, el día 27 de diciembre de 1978; y publicada en el *BOE* N.º 311, de 29-12-78.

² La Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del Derecho de Petición.

³ *Vid.* *BOE* N.º 272, de 13-11-01.

1.1. Régimen constitucional

Como se dijo en el epígrafe anterior, el derecho de petición obedece en primer lugar, a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución española, según el cual:

Artículo 29.- 1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual o colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Se trata de un precepto que recoge con claridad y sin ambages, el derecho de todos los españoles a formular peticiones, de manera individual o colectiva, ante los órganos que ejercen el poder público⁴. También se admite que los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar puedan hacer uso del mencionado derecho, pero con la salvedad de que su ejercicio solo será individual y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Según el criterio del Tribunal Constitucional español expuesto, entre otras, en las sentencias N.ºs 19/1983, de 14 de marzo y 116/1999, de 17 de junio; y de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, los derechos ubicados en la sección primera, del capítulo II, del título I de la Constitución, tienen el carácter de «derechos fundamentales»⁵, por lo que se ubican en una posición estelar, que se manifiesta sobre todo en lo relativo a su régimen jurídico.

⁴ Entre los órganos que pueden figurar como destinatarios de esas peticiones se encuentran las Cámaras (de acuerdo con el artículo 66.1 de la Constitución española, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado). Al respecto, el artículo 77 de la Constitución establece lo siguiente: «Artículo 77. 1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan».

⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO: «Régimen constitucional de los derechos fundamentales». En: *Derechos fundamentales y Constitución*. Civitas. Madrid, 1988, p. 75.

De acuerdo con el criterio en referencia, los derechos y libertades que la Constitución española reconoce se clasifican conforme a un triple escalonamiento: los derechos que van de los artículos 14 al 29 serán derechos fundamentales⁶. Los derechos de la sección segunda, del capítulo II del título I de la Constitución, correspondientes a los artículos que van del 30 al 38, ocupan la segunda posición. Y los principios rectores de la política social y económica del capítulo III, del mismo título I de la Constitución, donde también hay derechos, los cuales se hallan en los artículos que van del 39 al 52, se ubican en la tercera posición.

Al encontrarse el derecho de petición al final de la sección primera, del capítulo II, del título I de la Constitución, se deduce para el mismo el carácter de un derecho fundamental. Esta circunstancia conduce a tener presente que los derechos fundamentales tienen un régimen jurídico particular, que se manifiesta sobre todo en los siguientes aspectos: i. interpretación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia (artículo 10.2 de la Constitución); ii. regulación mediante ley orgánica, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial del derecho (artículo 53.1, en concordancia con el artículo 81.1, ambos de la Constitución); iii. protección jurisdiccional ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, así como a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 de la Constitución); y iv. revisión o reforma mediante un procedimiento riguroso (artículo 168.1 de la Constitución).

⁶ El prof. MARTÍN-RETORTILLO fundamenta esta posición en los siguientes razonamientos: «... a. El hecho del desdoblamiento del capítulo segundo en las dos secciones a lo largo de la elaboración del texto constitucional (y la reciente publicación de las minutas de las reuniones de la Ponencia Constitucional evidencia el tira y afloja para incluir o excluir determinados derechos del reducto cualificado), me parece bastante significativo; b. también se centra aquí la especial tutela jurisdiccional; c. lo mismo que la oportunidad de amparo ante el Tribunal Constitucional; d. confluye igualmente (...) la exigencia referida a las leyes orgánicas; e. de especial relieve resulta la consideración que se hace a los efectos de la reforma constitucional; f. también es significado por último (...) que, al final, se rotulara la Sección 1.ª con la referencia a los derechos fundamentales y a las libertades públicas» (idem).

Como resultado de las peculiares condiciones de orden y disciplina que rigen para los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, hay que tener presente que si bien el derecho de petición reviste en este ámbito el carácter de un derecho fundamental, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución española y que su régimen jurídico conserva plena vigencia. Sin embargo, no es menos cierto que el derecho debe ser ejercido con arreglo a ciertos requisitos y que la presunta inobservancia de ellos, siempre y cuando constituya una infracción administrativa, conduce a un especialísimo régimen para determinar si en efecto se ha violado la Ley y de ser el caso, imponer la sanción que corresponda.

Por otra parte, hay que dejar sentado que el ámbito de los sujetos que pueden quedar comprendidos en el supuesto del artículo 29.2 es bastante amplio, debido a que alude a «Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar». Con respecto a los miembros de las Fuerzas Armadas es preciso acudir a lo establecido en el artículo 8 de la Constitución española, conforme al cual:

Artículo 8.- 1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. 2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Un primer grupo de sujetos comprendidos en esta modalidad de ejercicio del derecho de petición, serían los miembros del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, quienes tienen como misión garantizar la soberanía de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Son estos objetivos⁷ y la necesidad de mantener en todo momento el orden

⁷ Dice ANADÓN PÉREZ, María: «El derecho de petición en las Fuerzas Armadas». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. N.º 12. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1998, p. 108, que el hecho de que el objetivo de los militares «sea la defensa nacional permite comprender determinadas limitaciones en materia de las libertades de información, de expresión o de circulación. La neutralidad política y sindical de los militares en activo se manifiesta en límites al sufragio pasivo (no

y la disciplina, los que determinan que las peticiones que ahora se analizan sean individuales.

Al respecto, sostiene GUAITA MARTORELL, que los derechos fundamentales de los militares «... se presentan a veces recortados, nunca potenciados, como un privilegio al revés o en menos...», y es que el hecho de que las Fuerzas Armadas «... sean fuerzas, la fuerza, y fuerza armada, ha llevado siempre a todos los sistemas constitucionales, en expresión de HAURIUO, a un cierto “acantonamiento” de los militares y de lo militar, a recortar e incluso a negar algunos de sus derechos fundamentales...»⁸.

1.2. Regulación especial

Para conocer la específica regulación del derecho de petición de los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, es necesario observar lo establecido en varios instrumentos legislativos, ya que por las dimensiones de la institución militar, esta materia y otras tantas, se caracterizan por converger en ellas un diverso número de leyes⁹.

pueden ser elegidos diputados ni senadores, ni pueden concurrir a las elecciones locales y sindicales), desarrollados en los artículos 180-182 de las Reales Ordenanzas (...) Igualmente, la libertad para entrar y salir de España reconocida en el artículo 19 de la Constitución española está condicionada en el artículo 175 de las Reales Ordenanzas a la autorización de los superiores y a la comunicación del domicilio para ser localizado si las necesidades del servicio lo exigiesen. También las Reales Ordenanzas (artículos 178, 179 y 192) condicionan la libertad de expresión recogida en el artículo 20 de la Constitución española, en razón de los datos que puedan afectar a la seguridad nacional o a la disciplina y de la cobertura del medio de difusión».

⁸ GUAITA MARTORELL, Aurelio: «Los derechos fundamentales de los militares». En: *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas. R. GÓMEZ-FERRER MORANT, coord. Madrid, 1989, p. 583.

⁹ Al punto de que José FRANCISCO ALENZA GARCÍA aborda este asunto en una obra donde se efectúan comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, del Derecho de Petición, bajo el siguiente rótulo: «Una variopinta y heterogénea regulación». También advierte este autor, como consecuencia de las distintas leyes que aquí concurren, que de ello ha resultado «una amalgama de disposiciones que, de forma inarticulada, reconocen y regulan el derecho a formular peticiones, propuestas, sugerencias y quejas por parte de los militares» (GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO y ALENZA GARCÍA, José: *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*. Civitas. Madrid, 2002, p. 210).

La primera de esas leyes es la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas¹⁰, la cual reconoce el derecho de petición en su artículo 16, en los siguientes términos:

Artículo 16.- Derecho de petición. El militar podrá ejercer el derecho de petición solo individualmente, en los supuestos y con las formalidades que señala la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al determinado en la citada ley orgánica. En el artículo 28 se establecen y regulan las vías para la presentación de iniciativas y quejas en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

Es de observar que la norma reitera la previsión constitucional, de que el derecho solo podrá ser ejercido individualmente, estando prohibido –por interpretación en contrario– el ejercicio colectivo. En cuanto a las vías para el ejercicio del derecho, el precepto remite al artículo 28, siendo ello materia de posterior análisis.

En palabras de ANADÓN PÉREZ, el reconocimiento del derecho de petición a los militares implica la posibilidad de: i. acudir a un superior en la cadena de mando, aunque no sea el inmediato –a quien informará en todo caso por cortesía– para exponer sus «preocupaciones y recabar su consejo en asuntos no específicos del servicio»; ii. dirigir «propuestas» a sus superiores, individualmente y por conducto regular, pudiendo recabar el parecer de sus compañeros cuando sea autorizado para ello, para la consideración de posibles «sugerencias», quedando excluidas las reclamaciones o peticiones colectivas; y iii. dirigirse al órgano superior encargado de la gestión y coordinación de los asuntos sociales y de personal de las Fuerzas Armadas, para plantear asuntos referidos a su profesión, siempre que no estén directamente relacionados con la justicia y la disciplina, con la orgánica y medios de equipo y material, ni con la instrucción y formación militar¹¹.

¹⁰ *Vid.* BOE N.º 180, de 28-07-11.

¹¹ ANADÓN PÉREZ: *ob. cit.* («El derecho de petición...»), p. 105.

A los efectos de la tramitación de las peticiones, el artículo 28 de la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas establece:

Artículo 28.- Iniciativas y quejas.

1. El militar podrá plantear iniciativas y quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida, de acuerdo con lo que se establece en este artículo y en su desarrollo reglamentario, sin perjuicio del mantenimiento del conducto regular.

2. Las iniciativas y propuestas, que afecten con carácter general a los miembros de su categoría, se podrán presentar por cada militar en su unidad ante el oficial, suboficial mayor y cabo mayor designados a tal efecto, quienes las trasladarán al jefe de unidad.

El jefe de unidad atenderá y resolverá, en lo que esté en el ámbito de sus competencias, las cuestiones planteadas o las remitirá, con el informe que proceda, al Mando o Jefatura de Personal del Ejército correspondiente.

El Mando o Jefatura de Personal acusará recibo, analizará las propuestas en los órganos que se determinen y resolverá, en el ámbito de sus competencias, o las enviará a la Subsecretaría de Defensa. Anualmente se proporcionará información sobre el contenido de las propuestas y el resultado de su estudio.

3. Los miembros de las Fuerzas Armadas podrán presentar quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida siguiendo el conducto regular en la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas y haciéndolo de buen modo, verbalmente o por escrito. Si no se considerasen suficientemente atendidas podrán presentarse directamente y por escrito, remitiendo copia al jefe de su unidad, ante los mandos u órganos directivos que se determinen reglamentariamente, los cuales acusarán recibo e iniciarán, en su caso, el procedimiento que corresponda. En caso de rechazar la queja lo harán en escrito motivado.

4. Lo previsto en este artículo será sin perjuicio del ejercicio de los derechos y acciones que legalmente correspondan a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Esta disposición atribuye a los militares la facultad de plantear iniciativas, propuestas y quejas sobre el régimen de personal y las condiciones de vida, siguiendo las vías y condiciones que allí se enuncian.

Existe otro grupo que conforma los Cuerpos sometidos a disciplina militar, representado por el personal de la Guardia Civil, respecto del cual la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil¹², en su artículo 13, reconoce el derecho de petición. El precepto señala lo siguiente: «Los Guardias Civiles podrán ejercer el derecho de petición, de forma individual, en los casos y con las formalidades que señala la legislación reguladora del derecho de petición», por lo que solo queda reiterar que el personal de la Guardia Civil también puede ejercer el derecho de petición, pero únicamente de manera individual y con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición.

Es preciso advertir, que las limitaciones que experimentan los miembros de los Cuerpos sometidos a disciplina militar (tanto los de las Fuerzas Armadas, como los de la Guardia Civil) en el ejercicio del derecho de petición, se activan en la medida en que ellos actúen con tal carácter y en el marco de su relación con tales Cuerpos. Asimismo, el llamado personal civil que preste servicios para tales fuerzas, no queda de ningún modo comprendido en esta restricción. En segundo lugar, esa actuación debe estar relacionada con asuntos propios de su profesión, es decir, con materias vinculadas al ámbito de actuación de las fuerzas o institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar. De lo contrario, la petición no entraría en el supuesto del artículo 29.2 de la Constitución española, ni en los que se hayan recogidos en la legislación específica, por lo que no estaría prohibido que la misma fuese colectiva.

La importancia del derecho de petición en la institución militar radica, en que si bien éste ha ido perdiendo cierta funcionalidad en la medida en que se erigían y consolidaban los instrumentos de participación política y de defensa de los derechos, como producto del Estado democrático de Derecho, en cambio, la dimensión alcanzada en el ámbito militar por esos nuevos

¹² Vid. BOE N.º 254, de 23-10-07.

instrumentos, ha sido necesariamente mucho menor¹³. En ese sentido, COLOM PASTOR, sostiene que en el ámbito militar el derecho de petición «es una palanca eficaz, necesaria, e incluso diría yo imprescindible para compensar el déficit de derechos, el desequilibrio jurídico en el que están inmersos los individuos que forman parte de estos colectivos»¹⁴.

1.3. Dinámica del derecho de petición

El ejercicio del derecho de petición de los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar se rige por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, así como por la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas y por el Real Decreto 93/1962, de 18 de enero, por el que se regula el ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados¹⁵, pero que al tener este último carácter preconstitucional¹⁶ y por no haber sido expresamente derogado, su aplicación debe efectuarse con modulaciones¹⁷.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, este derecho puede ser ejercido por «Toda persona natural o jurídica,

¹³ Tomado de GONZÁLEZ NAVARRO y ALENZA GARCÍA: ob. cit. (*Derecho de petición...*), p. 208.

¹⁴ COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*. Marcial Pons. Madrid, 1997, p. 154. En similar dirección, ANADÓN PÉREZ: ob. cit. («El derecho de petición...»), p. 99, sostiene que el derecho de petición todavía tiene un importante papel que cumplir, más aún en campos como el militar, «para compensar el déficit de derechos, jugando el papel de instrumento a través del cual se pueden canalizar todas las peticiones en el ámbito de la discrecionalidad administrativa».

¹⁵ Vid. BOE, *Gaceta de Madrid* N.º 29, de 02-02-62.

¹⁶ Fue dictado al amparo de la derogada Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del Derecho de Petición.

¹⁷ El ámbito de aplicación de este Real Decreto está previsto en su artículo primero, según el cual: «El ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados habrá de someterse a las normas peculiares que establece la presente disposición, siempre que sus peticiones estén en el ámbito de la Ley reguladora y se refieran a materia de la competencia de los Ministerios o Autoridades militares, o que de algún modo afecte a éstos o a los Ejércitos. Fuera de los casos antedichos, las peticiones de este personal se atenderán únicamente a las prescripciones de la Ley reguladora».

prescindiendo de su nacionalidad», con lo cual quedó zanjada una vieja discusión que existía en España en torno a si el ejercicio del derecho de petición solo correspondía a los españoles, en vista de que el artículo 29.1 de la Constitución española comienza con la frase: «Todos los españoles...», o también se extendía a las demás personas que tuvieran su residencia en territorio de dicho Estado. Esta disposición también prevé que el derecho puede ser ejercido «individual o colectivamente». Por lo que respecta a los militares, ya se sabe que ellos son titulares del derecho de petición y pueden ejercerlo, pero solo de forma individual, siendo ella una de las principales limitaciones a las que está sometido.

En cuanto a los destinatarios del derecho, el artículo 2 de la Ley Orgánica 4/2001 indica que «podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración o autoridad», debiendo formularse en este caso una nueva advertencia: las peticiones que realicen los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, actuando con tal condición, estarán dirigidas principalmente a los mismos, es decir, a órganos o autoridades de tales Cuerpos.

En su condición de personas físicas, los militares podrían dirigir peticiones a cualquier institución pública, administración o autoridad, a tenor de lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica 4/2001. Sin embargo, ¿pueden los militares, actuando en esa condición, cursar peticiones ante otra clase de órganos, como los legislativos o judiciales? Sin duda, que el asunto se torna más complejo y hasta delicado, porque es aquí donde entran en juego las estrictas normas de disciplina que rigen para la institución militar. No obstante, al no estar prohibido de manera expresa esa posibilidad, consideramos que sí podría hacerse, pero informando al superior jerárquico inmediato de la situación.

Por lo que se refiere al objeto de las peticiones, el primer aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición dispone que «podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general». También es útil a estos efectos observar lo que dice la Exposición de motivos de la Ley Orgánica

4/2001: «Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas. Su objeto, por tanto, se caracteriza por su amplitud y está referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular». De modo que, las peticiones pueden versar sobre variadas materias, prevaleciendo en este tema el criterio de la amplitud.

De acuerdo con el numeral 3 del artículo 28 de la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, estos podrán presentar quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida. En consecuencia, siguiendo la perspectiva expuesta, este derecho se convierte en una útil herramienta para hacer solicitudes vinculadas con el servicio o la profesión (en los términos a que se hizo referencia con anterioridad), en una Institución donde no abundan los cauces para la comunicación entre funcionarios de superior e inferior empleo. En todo caso, tanto para el régimen general, como para el de los militares, de acuerdo con el segundo aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, aplica la siguiente condición: «No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley».

Aunado a esto, de acuerdo con el citado numeral 3 del artículo 28 de la Ley Orgánica 9/2011, podrán presentar quejas siguiendo el conducto regular en la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas y haciéndolo de buen modo, verbalmente o por escrito.

La Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición no establece numerosos requisitos para el ejercicio del derecho y más bien considera que esta materia debe guiarse por los principios de sencillez y antiformalismo. En ese sentido, el artículo 4.1 de la citada Ley dispone lo siguiente: «Las peticiones se formularán por escrito (...) e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de las notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición». Para hacer llegar las peticiones al destinatario, establece esta misma disposición, que puede hacerse uso de cualquier medio, incluso de carácter electrónico, siempre

y cuando permita acreditar su autenticidad, con lo cual se ingresa al campo de la Administración Pública electrónica. Según el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 4/2001, «El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquel ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento». Asimismo, el peticionario «podrá exigir la confidencialidad de sus datos», tal y como lo dispone el artículo 4.4 de la Ley en referencia.

Es importante indicar que conforme al artículo 5.1 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos establezcan la co-oficialidad lingüística, «los peticionarios tendrán el derecho a formular sus peticiones a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en cualquiera de las lenguas oficiales y a obtener respuesta en la lengua de su elección». De modo que, cuando se trate de peticiones que formulen los militares a alguno de los órganos que según el citado artículo 8.1 de la Constitución española componen las Fuerzas Armadas, al tratarse de una Institución Estatal, deberán ser redactadas en castellano, debido a que según el artículo 3.1 de la Constitución española esta es la lengua oficial del Estado.

Sin embargo, en el supuesto de que los militares se encuentren en el territorio de una comunidad autónoma distinta a donde tiene su asiento la capital¹⁸, en el cual se reconozca la co-oficialidad lingüística (sería en el caso de las Comunidades de Cataluña, Galicia, el País Vasco y Valencia), podrán ser formuladas también en la lengua co-oficial que el estatuto respectivo establezca, por lo que bajo un supuesto de este tipo quedaría en manos del peticionario la selección de la lengua, por cuanto se trata del ejercicio de un derecho. Si la petición estuviere dirigida a una institución autonómica o local, aún actuando el militar con tal carácter, lo cual –como se dijo– no se encuentra prohibido, también podría ser formulada en castellano o en una lengua co-oficial, si se admite dicha posibilidad. En cualquiera de estos casos, el militar tendrá derecho a obtener respuesta en la lengua de su elección.

¹⁸ Según el artículo 5 de la Constitución española, la capital del Estado es la villa de Madrid.

Una vez presentada la petición, hay que tomar en cuenta el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, según el cual: «La administración, institución pública o autoridad que reciba una petición acusará recibo de la misma y lo comunicará al interesado dentro de los diez días siguientes a su recepción». Igualmente, el numeral 3 del artículo 28 de la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas establece que si no se considerasen suficientemente atendidas podrán presentarse directamente y por escrito, remitiendo copia al jefe de su unidad, ante los mandos u órganos directivos que se determinen reglamentariamente, los cuales acusarán recibo e iniciarán, en su caso, el procedimiento que corresponda.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, «No se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquéllas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial». Si fuere preciso rechazar una queja, de conformidad con el numeral 3 del artículo 28 de la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas se hará mediante escrito motivado.

Aunado a lo anterior, si se debe declarar inadmisibile alguna petición, se puede aplicar lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/2001 del Derecho de Petición, por lo que «será siempre motivada y deberá acordarse y notificarse al peticionario en los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al de presentación del escrito de petición». Cuando la declaratoria de inadmisibilidad de una petición se base en la falta de competencia de su destinatario, según el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/2001, «éste la remitirá a la institución, administración u organismo que estime competente en el plazo de diez días y lo comunicará así al peticionario».

De acuerdo con el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001, «Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin

de lograr su plena efectividad...». La contestación, de acuerdo con el artículo 11.3, «recogerá, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporará las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En caso de que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación».

En síntesis, se trata de un trámite sencillo, que no requiere de importantes formalidades y que tiene por objeto atender y resolver las peticiones de los militares de manera oportuna.

2. Los Cuerpos sometidos a disciplina militar

Interesa determinar ahora, cuáles son los funcionarios que integran los Cuerpos sometidos a disciplina militar, debido a que ellos podrían figurar como sujetos activos o pasivos de la relación petitoria; y en segundo lugar, hacer referencia a la relación de sujeción especial en la que se encuentran estos funcionarios, al tener la condición de militares, en vista de que esta circunstancia repercute en su régimen jurídico.

2.1. Funcionarios que los componen

Los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar pueden ser clasificados, en líneas generales, en dos grandes grupos: el personal de las Fuerzas Armadas y el personal de la Guardia Civil.

En primer lugar, de acuerdo con la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, son destinatarios de esa normativa: «todos los miembros de las Fuerzas Armadas que adquieren la condición de militar según lo establecido en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar» (artículo 2.1).

De acuerdo con el artículo 3 de la mencionada Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar¹⁹, a las Fuerzas Armadas podrán vincularse

¹⁹ Vid. BOE N.º 278, de 20-11-07.

profesionalmente los españoles «como militares de carrera, como militares de tropa y marinería y también como militares de complemento» (artículo 3.1); los «extranjeros en una situación de residencia legal» bajo «una relación de servicios profesionales mediante compromisos de carácter temporal como militares de tropa y marinería» (artículo 3.5); y también «adquieren condición militar, sin que su vinculación sea una relación de servicios profesionales, los que ingresen como alumnos en centros docentes militares, conforme a lo dispuesto en el título IV, y los reservistas cuando se incorporen a las Fuerzas Armadas, según lo previsto en el título VI» (artículo 3.7).

Además, según el artículo 20 de la Ley 39/2007, los militares se agrupan en las categorías de «oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería» (artículo 20.1). Asimismo, de conformidad con el artículo 21, dentro «de las diferentes categorías los militares están ordenados por empleos» (artículo 21.1) y dentro de cada categoría, los empleos militares, con indicación de sus denominaciones básicas son los siguiente: a. Oficiales generales: capitán general, general de ejército, almirante general o general del aire, teniente general o almirante, general de división o vicealmirante y general de brigada o contralmirante; b. Oficiales: coronel o capitán de navío, teniente coronel o capitán de fragata, comandante o capitán de corbeta, capitán o teniente de navío, teniente o alférez de navío y alférez o alférez de fragata; c. Suboficiales: suboficial mayor, subteniente, brigada, sargento primero y sargento; y d. Tropa y marinería: cabo mayor, cabo primero, cabo y soldado o marinero (artículo 21.2).

Por otro lado, a tenor del artículo 3 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil²⁰, son «guardias civiles los

²⁰ Con respecto a las funciones de este Cuerpo, CORRALES ELIZONDO, Agustín: «Garantías materiales en el régimen disciplinario de la Guardia Civil». En: *Derecho Penal y disciplinario militar*. Tirant lo Blanch. F. J. DE LEÓN VILLALBA, coord. Valencia, 2006, p. 67, dice que consisten en «la persecución de los más dispares valores sociales: en el mar (vigilancia fiscal, aduanera, tráfico de estupefacientes, inmigración ilegal); en la zona marítimo terrestre, en el tráfico de carreteras; en el servicio rural; en las instalaciones portuarias; en las misiones específicas relacionadas al traslado de explosivos; vigilancia sobre presos y prisiones, etcétera, además, especialmente de la

españoles vinculados al Cuerpo de la Guardia Civil por una relación de servicios profesionales de carácter permanente como miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado»²¹ (artículo 3.1), la condición de guardia civil se «adquiere al obtener el primer empleo, conferido por el Rey y refrendado por el Ministro de Defensa, e incorporarse a la escala correspondiente del Cuerpo» (artículo 3.2) y ese «primer empleo se obtiene mediante la superación de las pruebas de selección y del plan de estudios del centro docente de formación correspondiente» (artículo 3.3).

Adicionalmente, en los términos del artículo 18 de la Ley 29/2014, dentro «de cada categoría, los guardias civiles están ordenados por empleos» (artículo 18.1) y los empleos en el Cuerpo de la Guardia Civil son los siguientes: a. Categoría de oficiales generales: teniente general, general de división, general de brigada; b. Categoría de oficiales: coronel, teniente coronel, comandante, capitán y teniente; c. Categoría de suboficiales: suboficial mayor, subteniente, brigada, sargento primero y sargento, d. Categoría de cabos y guardias: cabo mayor, cabo primero, cabo y guardia civil (artículo 18.3).

2.2. *La relación de sujeción especial*

En la dinámica de las relaciones entre las personas y los órganos del poder público, se pueden distinguir dos formas básicas de conexión. Por una parte, las relaciones ordinarias, que también se denominan de sujeción general, en las que se encuentran todos los ciudadanos frente a la Administración Pública antes de que se constituya una relación jurídica concreta. No obstante, al poseer la Administración diversas potestades ordinarias de intervención sobre la esfera de los ciudadanos, como son la normativa, sancionadora y expropiatoria, y en la medida en que hace uso de dichas potestades, la posición de sujeción general se convierte en una posición compleja, con obligaciones y derechos²².

vanguardia en la lucha antiterrorista. Esta profusión y trascendencia de misiones (...) sitúan a la Guardia Civil en la vanguardia de la defensa de la seguridad pública».

²¹ El precepto añade lo siguiente: «por la naturaleza militar del Instituto en el que se integran, son militares de carrera de la Guardia Civil».

²² Tomado de TORNOS MAS, Joaquín: «Los ciudadanos y su posición jurídica». En: *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. T. IV

Por otra parte, existen relaciones en las que los ciudadanos tienen un vínculo más estrecho e intenso con el poder público, representado por una dependencia acentuada y de carácter duradero. Para un sector de la doctrina, esas relaciones se producen en la medida en que los ciudadanos pasan a formar parte de la estructura organizativa de la Administración²³. Existe acuerdo en doctrina, en todo caso, en que la mencionada dependencia da lugar a que se configure lo que, a efectos descriptivos, se denominan «relaciones de sujeción especial»²⁴.

Estas relaciones suelen ser utilizadas para justificar disminuciones al principio de legalidad e imponer límites a los derechos fundamentales. En ese sentido, LASAGABASTER HERRARTE sostiene que el resultado al que conducen las relaciones de sujeción especial al interpretar un derecho fundamental, se logra de la misma forma acudiendo a la teoría de las limitaciones de los derechos fundamentales²⁵. De modo que, las personas que frente a ellas se encuentran, tendrían un *status diferente* o de menor alcance que el del resto de la ciudadanía. Esa mengua, sin embargo, no es producto de estas relaciones en sí mismas, sino de la posición que posee la persona respecto del poder público²⁶.

(Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones Públicas). Iustel. T. CANO CAMPOS, coord. Madrid, 2009, p. 18.

²³ Ídem.

²⁴ En España la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia, representada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, se inclina por acoger este término. En Alemania, sin embargo, país donde este instituto tiene sus orígenes, existen diferencias terminológicas por cuanto históricamente la expresión *Besonderes Gewaltverhältnis* fue definida como «relaciones de poder especial», pero luego se produjo un rechazo al término «poder» (*Gewalt*), intentándose acudir a otros términos no tan rotundos. Además, se estima que el término *besGewVe* no se corresponde con el estadio actual de desarrollo de la dogmática jurídica. Por estos motivos se proponen otras denominaciones como: «relaciones vitales especiales» (*besondere Lebensverhältnisse*), «estatuto especial» (*Sonderstatus*), «vinculación especial jurídico-pública» (*öffentlich-rechtlichen Sonderbindung*), etc. De cualquier modo, estas diferencias no parecen de interés en castellano, por lo que se deja constancia de la existencia de una diatriba en Alemania (tomado de LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: *Las relaciones de sujeción especial*. Civitas. Madrid, 1994, pp. 28 y 29).

²⁵ *Ibíd.*, p. 423.

²⁶ Para ahondar sobre este tema puede consultarse: GALLEGU ANABITARTE, Alfredo: «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la Administración».

Por tal razón, mucho se ha discutido acerca de las categorías de personas que pueden quedar comprendidas en este tipo de relaciones, es decir, de las circunstancias en las que se deben encontrar para poder decir que se hallan sometidas a una relación de sujeción especial. Si bien la doctrina advierte que se trata de un fenómeno heterogéneo y de contornos imprecisos²⁷, también la mayor parte de esta admite que los supuestos más palpables de este tipo de relaciones lo simbolizan los distintos tipos de funcionarios (ya sean civiles o militares) y las personas integradas de forma transitoria a una organización administrativa (los internos en prisión o en establecimientos hospitalarios y los estudiantes).

No obstante, para otro sector de la doctrina, representado por TORNOS MAS, las relaciones de sujeción especial deben limitarse, debido a que «... la Administración ha tendido a abusar de ella para reforzar su supremacía sobre los administrados y burlar determinadas garantías extendiendo el concepto de relación de sujeción especial a supuestos muy dudosos (el enfermo de un hospital público, el taxista, el preso)»²⁸. Esta otra posición, coloca de manifiesto las divergencias que existen en la doctrina en torno a las categorías de personas que pueden quedar sometidas a este tipo de relaciones.

En efecto, por un lado hay quienes opinan –podría decirse que se trata de un criterio amplio–, que en la medida en que una persona entable una relación más o menos estrecha y duradera con la Administración, en esa misma medida habrá una relación de sujeción especial. Mientras que, por otro lado, hay quienes sostienen –como TORNOS MAS, cuyo criterio podríamos calificar de restringido– que este tipo de relaciones solo se producen cuando una persona pasa a formar parte de la estructura de una determinada organización administrativa.

También existe mucha discusión con relación al propósito de este tipo de relaciones, pareciendo acertado señalar, que en realidad estas relaciones

En: *Revista de Administración Pública*. N.º 34. CEPC. Madrid, 1961, pp. 11-51 (este trabajo –pionero en la doctrina española, por cierto– se refiere de forma exclusiva a la realidad jurídica alemana); GARCÍA MACHO, Ricardo: *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*. Tecnos. Madrid, 1992.

²⁷ LASAGABASTER HERRARTE: ob. cit. (*Las relaciones de sujeción...*), p. 415.

²⁸ TORNOS MAS: ob. cit. («Los ciudadanos y su posición...»), p. 18.

constituyen un medio para calificar una determinada posición que tiene una persona respecto del poder público en un momento dado, pero ellas en sí mismas consideradas no son un factor que determine la vida de las personas o que sea capaz de modificar su estatuto personal. Será, en todo caso, se insiste, la posición que tenga la persona frente al Poder Público el factor determinante.

Lo cierto es que, en la doctrina hay acuerdo con respecto a que los militares y los demás funcionarios son ejemplos paradigmáticos de este tipo de relaciones²⁹, así se desprende de los criterios citados, inclusive del de TORNOS MÁs, quien no los incluye entre los denominados «supuestos muy dudosos».

Por consiguiente, los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, en su condición de militares, se encuentran sometidos a una relación de sujeción especial. En ese sentido, es preciso indicar que dichos funcionarios tienen un régimen jurídico muy particular como se ha venido señalando, que se diferencia en gran medida del régimen del resto de los funcionarios, debido a la misión que tienen, cual es garantizar la soberanía e independencia del Estado, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, sumado a la tenencia de las armas y a la posibilidad de hacer uso de ellas en un momento determinado.

Este especial régimen jurídico produce consecuencias en variados sectores de la vida militar, siendo uno de ellos el relativo a las sanciones disciplinarias, debido a que tanto los funcionarios de las Fuerzas Armadas como los de la Guardia Civil cuentan con una legislación específica que establece todo un régimen para determinar la comisión de infracciones, así como las sanciones aplicables, cuando sea necesario proceder en ese sentido³⁰.

²⁹ Por tratarse de una categoría jurídica tan controvertida, con ello solo se pretende colocar de manifiesto que la doctrina admite de forma unánime que los funcionarios (ya sean militares o civiles) quedan sometidos a esta clase de relaciones, sin que ello implique dejar fuera de la misma a otro tipo de sujetos.

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, sent. N.º 14/1999, de 22 de febrero, ha sostenido lo siguiente: «las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos basadas en la existencia de una relación de sujeción especial, entre las que la militar se encuentra, solo son admisibles en la medida en que resulten

Conclusiones

Los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar son titulares del derecho de petición, tal como se deduce de la Constitución española y consta en la legislación relativa a la materia. Empero, el ejercicio de ese derecho fundamental experimenta ciertas particularidades que obedecen a un régimen especial, previsto en la propia Constitución y las leyes militares.

Ese régimen puede implicar disminuciones o limitaciones al momento de ejercer el derecho de petición, debido a las características de las instituciones castrenses. En cualquier caso, en el entorno militar, este derecho fundamental permite comunicar situaciones de interés o necesidades de los funcionarios de los Cuerpos militares a sus superiores y a las instituciones de las que forman parte, de allí que ofrece refugio y ostenta un lugar en la organización militar.

* * *

Resumen: El autor reflexiona sobre el derecho de petición en el caso de los funcionarios de los Cuerpos sometidos a disciplina militar en España, para tal propósito divide su trabajo en dos partes, en la primera analiza el régimen constitucional y legal aplicable a estos funcionarios detallando sus particularidades y la dinámica de su ejercicio; en la segunda parte, detalla cuáles son los funcionarios que integran los Cuerpos militares y su carácter de relación de sujeción especial. **Palabras clave:** derecho de petición, funcionarios sometidos a disciplina militar, cuerpos militares. Recibido: 01-09-24. Aprobado: 20-09-24.

estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial».

The right of petition of officials of Corps subject to military discipline

Abstract: *The author reflects on the right to petition in the case of officials of the Corps subject to military discipline in Spain. To this end, he divides his work into two parts. In the first part, he analyses the constitutional and legal regime applicable to these officials, detailing their particularities and the dynamics of their exercise. In the second part, he details which officials make up the military Corps and their special subjection relationship. **Keywords:** right to petition, officials subject to military discipline, military bodies.*