

Recurso núm. 6/1985, interpuesto el 8 de noviembre, contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Constitución: Artículos 28; 53.1 y 81.1.

Queja núm.: 13.397/85.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, en la condición de Defensor del Pueblo, por elección del Congreso de los Diputados y del Senado (nombramiento publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de diciembre de 1982), con domicilio institucional en la ciudad de Madrid, calle de Eduardo Dato, 31, Código Postal 28010, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación activa que el ordenamiento jurídico vigente me reconoce, y una vez emitido, el día 6 del mes en curso, el preceptivo informe por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, interpongo la presente demanda de

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical («B.O.E.» de 8 de agosto), por estimar, sin perjuicio del respeto debido a cualquier otra opinión, que el mismo vulnera el artículo 81.1 de la CE, en relación con el artículo 53.1 y 28 de la misma.

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida, en plenitud, la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [con arreglo a lo preceptuado en el artículo 161.1 a) de la CE y en los

artículos 1.2 y 2.1.1ª de la LOTC), dentro del plazo y cumplidos todos los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

ANTECEDENTES

1. Delimitación del alcance normativo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, sobre Libertad Sindical

La Disposición Adicional Tercera de esta Ley Orgánica, dispone: *“El derecho reconocido en el apartado d) del número 1, artículo 2, no podrá ser ejercido en el interior de los establecimientos militares.*

A tal efecto, se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares”.

En relación a este precepto, resulta procedente, a efectos de necesaria sistematización, analizar separadamente el ámbito subjetivo y material del mismo.

a) En cuanto al primero, es preciso resaltar que, aunque esa disposición no hace referencia expresa a personas o sujetos determinados, sino a ámbitos locacionales, la expresada Disposición Adicional Tercera afecta directamente a los siguientes colectivos:

Personal civil no funcionario contratado laboralmente; trabajadores por cuenta ajena, que prestan servicios en establecimientos militares, en régimen de subcontratación; personal contratado en régimen de derecho administrativo; funcionarios civiles con destinos en establecimientos militares.

El número de efectivos civiles al servicio de la institución militar es de unas 42.000 personas. Este número aumenta, no obstante, cuando se adiciona el contingente de efectivos de los organismos autónomos militares y el personal de las bases de utilización conjunta hispano-estadounidense, alcanzándose la cuantía de 46.000 personas.

En lo que respecta a sus funciones, hay que resaltar que dicho personal desempeña sus actividades, fundamentalmente en el «apoyo» (organismos de formación, apoyo al personal, apoyo al material y Administración general), en un porcentaje del 92,2 por 100 del total empleado, correspondiendo el 8,8 por 100 restante al personal adscrito a la «fuerza».

De este personal civil, el 25,2 por 100 está integrado por funcionarios, y el 74,8 por 100, por personal no funcionario, perteneciendo, en cuanto a su nivel retributivo, el 33,9 por 100 al nivel 8, de los 9 existentes, y el 25,6 por 100 al nivel 7. Sólo el 1,1 por 100 pertenecen al nivel primario. (Datos recogidos del estudio de don Rafael Bañón Martínez y don Ernesto Carrillo Barroso en la «Revista de Administración Pública», n.º 105, págs. 355 a 389).

Por el contrario, esta Disposición Adicional no se refiere a los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuanto el artículo 1.3 de la mencionada Ley Orgánica, especifica: “*Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho (de libertad sindical) los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar*”.

Debe tenerse en cuenta que, dentro de ese concepto de miembros de las Fuerzas Armadas, se han de incluir tanto los profesionales como aquéllos que, perteneciendo a esta institución, no revisten ese carácter.

b) En cuanto al alcance objetivo de la limitación al derecho de libertad sindical establecida en la Disposición Adicional Tercera cabe deducir que se refiere al derecho a la actividad sindical, puesto que este es el derecho reconocido en el apartado d) del artículo 2, punto 1, al que se remite aquella disposición adicional, y en concreto:

1. Se excluye la posibilidad para los trabajadores afiliados a un Sindicato de constituir secciones sindicales, celebrar reuniones, recaudar cuotas y distribuir información sindical en el ámbito del establecimiento militar, así como recibir la que les remita su Sindicato.

2. El derecho reconocido por el artículo 9.1. c) de la Ley, referente a la asistencia y acceso a los centros de trabajo, de los cargos electivos, a nivel provincial, autonómico o estatal, pertenecientes a las Organizaciones Sindicales más representativas.

3. Pudiera, asimismo, interpretarse que, dentro del concepto de acción sindical prohibida por la Disposición Adicional Tercera, queda incluido el ejercicio del derecho relativo al canon económico por negociación colectiva y el descuento empresarial de la cuota sindical sobre salarios, por cuanto el desarrollo de estas actividades —cabría entender—, implican una actividad sindical desarrollada dentro del establecimiento militar.

4. Por el contrario, y como quiera que el artículo 2.2 d) de esta Ley Orgánica, que regula el ejercicio de la actividad sindical de las Organizaciones Sindicales, no es objeto de referencia en la Disposición Adicional Tercera, habrá de entenderse que el ejercicio de la actividad sindical, regulado en aquel precepto, no queda prohibido (en concreto, derecho a la negociación colectiva, ejercicio del derecho de huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos, y la presentación de candidaturas para la elección de Comités de establecimiento), sin perjuicio de las limitaciones a que la prohibición del derecho a la actividad sindical (art. 2.1. d), en el interior de los establecimientos militares, pudieran suponer, en cuanto al ejercicio de esos derechos.

2. Precedentes legislativos, reglamentarios y jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A. Precedentes inmediatos

1. Estatuto de los Trabajadores.

La relación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de los establecimientos militares en adelante PEM), puede considerarse como una relación especial de trabajo, aunque no se halle contenida en el artículo 2 del Estatuto.

La Disposición Final del Estatuto de los Trabajadores, establece lo siguiente:

“El Gobierno, en el plazo de tres meses, y a propuesta de los Ministerios de Defensa y Trabajo, regulará la prestación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares, de modo que se incorporen a su texto cuantas normas y disposiciones de la presente Ley sean compatibles con la debida salvaguarda de los intereses de la Defensa Nacional”.

El vicio de posible inconstitucionalidad que la reserva de Ley en materia laboral (artículo 35.2 de la CE) pudiera plantear, en relación con la disposición que ha quedado transcrita, quedó resuelto mediante la garantía de confiar al Gobierno la regulación de la materia, estableciendo un plazo de tres meses para su normación y fijando un «estándar discernible» («cuantas normas y disposiciones de la presente Ley sean compatibles para la debida salvaguarda de los intereses de la Defensa Nacional»), a que ha de referirse, forzosamente, la norma remitida.

2. Real Decreto 2205/1980 de 13 de junio, por el que se regula el trabajo del personal civil no funcionario en los establecimientos militares.

En cumplimiento de la autorización conferida al Gobierno por la transcrita Disposición Final Séptima del Estatuto de los Trabajadores, se dictó el Real Decreto de 13 de junio de 1980, cuyo artículo 1º, párrafo 1º, regula bajo su ámbito de aplicación «las relaciones de trabajo entre el personal laboral al servicio de las Fuerzas Armadas y los establecimientos dependientes de la Administración Militar, así como el perteneciente a organismos autónomos encuadrados en el Ministerio de Defensa, con la salvedad prevista en la Disposición Adicional Segunda».

La letra b), del mismo artículo, considera establecimientos militares «los centros, cuerpos, unidades, dependencias y organismos análogos de la Administración Militar».

Este Real Decreto, que trata, como sabemos, de adaptar el Estatuto de los Trabajadores a esta relación laboral, sin otras singularidades que las impuestas por la salvaguarda de la Defensa Nacional (exposición de motivos del Real Decreto 2205/1980), aborda entre otras materias, las siguientes:

a) Los derechos de representación de los trabajadores a través de los correspondientes delegados de personal, Comités de establecimiento y Comité General de Trabajadores (artículos 80, 81 y concordantes).

Estos derechos —cabe resaltar— coinciden en términos generales, aunque salvadas ciertas restricciones con los reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores a los delegados de personal y miembros del Comité de Empresa.

Entre estas restricciones, cabe subrayar la contenida en el artículo 83.1 del Real Decreto, que dispone textualmente lo siguiente: *“Tanto las facultades atribuidas a los Comités de establecimientos como al Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, quedarán en todo momento subordinadas a la obtención de la necesaria eficacia operativa del establecimiento o servicio de que se trate, y en ningún caso podrán paralizar ni retrasar o entorpecer la ejecución de aquellas decisiones que en función de los intereses o seguridad de la Defensa Nacional considere conveniente adoptar el mando”*

b) El derecho a la negociación colectiva, con ciertas peculiaridades, que suponen una restricción, respecto al contenido de este derecho regulado en el Estatuto de los Trabajadores.

c) El derecho de reunión en asamblea, con la comunicación previa al jefe del establecimiento con setenta y dos horas de antelación, teniendo éste la obligación de comunicar a los convocantes la posibilidad de que la asamblea se celebre o no dentro del recinto de aquél, en función esta posibilidad de la disponibilidad de instalaciones, y, muy especialmente, de las posibles repercusiones que la misma pueda tener respecto del «régimen de trabajo, disciplina, eficacia militar y buen orden dentro del establecimiento».

d) El derecho de los representantes del PEM a utilizar los locales y el tablón de anuncios que la jefatura del establecimiento debe facilitarles, en términos similares a como se regula la cuestión en el Estatuto de los Trabajadores.

Las diferencias de regulación radican en el procedimiento de solución de las posibles discrepancias, que el Estatuto de los Trabajadores atribuye a la autoridad laboral, mientras que el Real Decreto comentado confía a la Dirección de Servicios de que dependa el establecimiento.

e) En cuanto al alcance y contenido de los derechos de libre sindicación y huelga, la Disposición Adicional Primera del Real Decreto, de 13 de junio de 1980, se remite a «la normativa de específica aplicación a dicho personal», en función del superior interés de la Defensa Nacional.

Sin perjuicio de esta remisión, los artículos 63.2. d) y 86.2, vienen ya a establecer un principio de «neutralización sindical», de los establecimientos militares.

Así, el artículo 63.2. d), considera faltas muy graves *“la realización de actividades políticas o sindicales, que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares”*.

Por su parte, el artículo 86.2 dispone que *“ningún tipo de acción que represente, promueva o divulgue, directa o indirectamente, opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, podrá ejercitarse dentro de los recintos militares”*.

Cabe resaltar que en estos artículos se utiliza el término recintos militares, concepto más restringido que el de establecimientos militares a

que se refiere la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

3. Disposiciones específicas reguladoras del derecho de asociación y libertad sindical.

La Ley de 1 de abril de 1977 sobre regulación del derecho de asociación sindical, se remite, en su Disposición Adicional Segunda, como, con posterioridad, lo hizo la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 2205/80, de 13 de junio, ya comentado, a las disposiciones específicas sobre la materia, para la regulación «del ejercicio del derecho de asociación sindical por el personal al servicio de la Administración Militar».

En este sentido, el Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, sobre ejercicio de actividades políticas y sindicales por los componentes de las Fuerzas Armadas desarrollado por Real Decreto 706/1977, de 1 de abril) prohibió, en su artículo 1º, el ejercicio de dichas actividades dentro de «los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas», determinando, en su artículo 7.3, que *“el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1º por funcionarios y personal civil de la Administración Militar se considerará, según las circunstancias o reiteración de los hechos, como falta leve, grave o muy grave de sus reglamentos respectivos”*.

La legislación específica dictada al amparo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley de 1 de abril de 1977, ya aludida, fue aprobada por el Real Decreto 500/1978, de 3 de marzo, sobre ejercicio del derecho de asociación del personal civil al servicio de la Administración Militar.

De esta disposición, y a los efectos que aquí interesan, importa resaltar que las asociaciones de posible constitución habrían de serlo mediante acta fundacional suscrita como mínimo por 100 personas; que podrían integrar al personal de los tres ejércitos, siempre que estuvieran integradas por un mismo grupo de los tres siguientes: funcionarios civiles, personal contratado en régimen de derecho administrativo y personal civil no funcionario de cualquier grupo o categoría laboral; que se prohibía su federación con otras asociaciones, federaciones o confederaciones, ajenas a la Administración Militar; sus estatutos debían ser aprobados por el Ministerio de Defensa, pudiendo aquellas asociaciones ser suspendidas o disueltas por resolución de aquel Ministerio, y prohibiéndose, en todo caso, el derecho a la huelga.

Tras la promulgación de la Constitución Española (artículos 7, 22 y 28), y la ratificación de los Tratados y Convenios Internacionales sobre la materia, en lo que afecta al tema objeto de estudio, la mayoría de los preceptos del Real Decreto 500/78, quedaron derogados.

A este respecto, resulta oportuno referirse a las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas por Ley 85/78, de 28 de diciembre, que, aunque se limita esta norma a definir las obligaciones y derechos de sus miembros (artículo 1) afectan directamente a la actividad sindical del PEM, al disponer su artículo 182 que *“el militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas*

que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, dentro de los recintos militares”

La interpretación de este precepto habrá de efectuarse a la luz de los artículos 7 y 28.1 de la CE, así como en conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en particular su Sentencia de 8 de abril de 1981, y la reciente normativa recogida en la Ley Orgánica de libertad Sindical, de 2 de agosto de 1985, sobre el ejercicio de la actividad sindical por parte de las Organizaciones Sindicales [artículos 2.2.d y concordantes].

4. Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo.

La Disposición Adicional Primera del mencionado Decreto estableció:

“Lo dispuesto en el presente Real Decreto-Ley en materia de huelgas no es de aplicación al personal civil dependiente de establecimientos militares”.

Interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la referida norma, y, entre otros, contra la Disposición Adicional Primera mencionada, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 8 de abril de 1981, sentó, en su fundamento jurídico 25, la siguiente doctrina:

“... no puede confundirse establecimiento militar con Administración Militar...”

...no es discutible que el personal sometido a relaciones laborales ligado en virtud de ellas con una empresa pública o con la Administración ostenta el derecho de huelga... sin perjuicio de que en casos concretos pueda entenderse que los servicios que presta ese personal son servicios esenciales, de manera que, en tales casos, el derecho de huelga pueda quedar limitado en virtud de las medidas de intervención requeridas para su mantenimiento”.

En consecuencia, y en virtud de los fundamentos anteriores, se viene a reconocer al PEM, el ejercicio del derecho de huelga, que, como es sabido, forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical.

B) Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, sobre Libertad Sindical.

Esta Ley Orgánica supone el desarrollo del artículo 28.1 de la CE de 1978, el cual reconoce:

“Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar Sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los Sindicatos a formar Confederaciones y a fundar Organizaciones Sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un Sindicato”.

El ámbito subjetivo de la Ley incluye a todos los trabajadores por cuenta ajena, lo sean o no de las Administraciones Públicas. Quedan exceptuados, únicamente, del ejercicio del derecho los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados de carácter militar, así como los Jueces, Magistrados y Fiscales.

Su artículo 2, determina el contenido del derecho de libre sindicación, sistematizando este concepto en dos niveles: el contenido de la libre sindicación de los trabajadores, positiva y negativa (artículo 2.1), y el de la libertad sindical de las Organizaciones Sindicales o Sindicatos de trabajadores (artículo 2.2).

La Ley 11/1985, de 2 de agosto, no obstante, después de fijar el contenido del derecho de libre sindicación, en su artículo 2, dispone, en su Disposición Adicional Tercera (como se ha expuesto anteriormente), que el ejercicio del derecho de actividad sindical no podrá ser ejercido en el interior de los establecimientos militares, concepto éste que «habrá de determinarse reglamentariamente».

Para una mejor comprensión del alcance de la disposición adicional tercera comentada, conviene resaltar que en el debate parlamentario de la Ley Orgánica, el texto originario de la misma se limitaba a establecer el párrafo primero de la norma ahora vigente.

Fue con ocasión de la intervención del Diputado Sr. Mir Mayol (véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 158, año 84, Comisión Constitucional, pág. 4.950), cuando se introdujo el segundo párrafo con que ahora cuenta la referida disposición adicional tercera.

Este Diputado alegaba como fundamento de esta enmienda transaccional: «EL QUID DE LA CUESTION ES SABER LO QUE SON ESTABLECIMIENTOS. NOSOTROS EN ESTA TRANSACCIONAL DECIMOS QUE “A TAL EFECTO SE DETERMINARA REGLAMENTARIAMENTE LO QUE HAYA DE ENTENDERSE POR ESTABLECIMIENTOS MILITARES, PORQUE CONSIDERAMOS QUE ESTO ES MATERIA REGLAMENTARIA, QUE NO TIENE PORQUE ESTAR EN ESTA LEY”».

Adviértase, en esta enmienda, que, tras llegar a la conclusión de que la cuestión esencial radica en la fijación del concepto de establecimiento militar, no obstante se delega, con cierta sorpresa, esta determinación a una norma de naturaleza reglamentaria.

Finalmente, es imprescindible constatar que la Ley Orgánica de Libertad Sindical se publica en el «B.O.E.» de 8 de agosto de 1985, una vez dictada la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 29 de julio de 1985, con ocasión del planteamiento de los recursos previos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento Vasco, por el Gobierno Vasco y por 75 Diputados.

Como quiera que el artículo 39.1 de la LOTC establece que cuando se declare la inconstitucionalidad de una Ley, además de declarar la nulidad de los preceptos impugnados, podrá el Tribunal, en su caso, declarar la nulidad de aquellos otros de la misma Ley, a los que deba extenderse por conexión o consecuencia, es obvio que en el presente caso al declararse, por la Sentencia, la constitucionalidad de los preceptos recurridos, el Tribunal no tuvo posibilidad de analizar la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Tercera de la Ley, que no fue objeto de los referidos recursos.

Corroborando esta consideración, cabe citar el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo, al prever:

“... debemos precisar, sin embargo, con carácter previo los siguientes extremos:

En primer lugar, que hemos de circunscribir nuestro juicio a la constitucionalidad de tales preceptos por imperativo del artículo 39.1 de la LOTC, el cual sólo permite, en el caso de que se declare la inconstitucionalidad de alguno de ellos, que pueda extenderse a otros de la misma Ley por vía de conexión o consecuencia”.

Asimismo, el artículo 79.5 de la LOTC establece que el pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse tras la entrada en vigor, con fuerza de Ley, del texto impugnado en la vía previa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/1985, de 2 de agosto, sobre Libertad Sindical, procede analizar, si el párrafo segundo de esta disposición adolece de vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 81.1 de la CE, en cuanto este precepto contiene una reserva de Ley Orgánica para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, en relación con el artículo 53.1 de la misma Norma.

Prohibido por el párrafo primero de la referida Disposición Adicional Tercera el ejercicio de la actividad sindical en el interior de los establecimientos militares, su párrafo segundo dispone:

“A tal efecto, se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares”

A los fines de resolver la cuestión planteada, resulta necesario efectuar las siguientes observaciones y consideraciones:

1. Es evidente que la Disposición Adicional Tercera afecta al ejercicio de un derecho fundamental, en particular al recogido en el artículo 28.1 de la CE.

En consecuencia, resulta de aplicación, a los efectos de su posible desarrollo, no sólo la reserva legal prevista en el artículo 53.1, sino, fundamental y directamente, la reserva de Ley Orgánica consagrada en el artículo 18.1 del Texto Constitucional.

Bien entendido, que «el artículo 81.1 de la CE, —tal como considera el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 22 de febrero de 1982—, se refiere al desarrollo “directo” de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de Ley Orgánica en materias concretas, que, como se ha dicho, convierte a las Cortes en “constituyente permanente” no puede extremarse con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el Ordenamiento Jurídico entero en una

mayoría de Leyes Orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga conexión, al menos remota, con un derecho fundamental».

Resulta evidente que toda norma restrictiva o limitativa de un derecho fundamental afecta, con mayor fundamento, al «desarrollo directo» del mismo.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de marzo de 1981 («B.O.E.» de 14 de abril), considera, en su Fundamento Jurídico 4, lo siguiente:

“Ciertamente cualquier limitación de estas libertades sólo es válida en cuanto hecha por Ley, no ya porque así lo exijan diversos pactos internacionales ratificados por España, sino, sobre todo, porque así lo impone la propia Constitución que, extremando aún más las garantías, exige para esas Leyes limitativas una forma especial e impone al propio legislador una barrera infranqueable (artículos 53 y 81)”

Avalando todas las anteriores consideraciones, la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical, en su Disposición Final Segunda, otorga el carácter de Ley Orgánica a la norma contenida en su Disposición Adicional Tercera.

3. Hechas las apreciaciones precedentes, hay que afirmar que la naturaleza orgánica de una Ley no impide su desarrollo por vía reglamentaria.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional, 77/1985, de 27 de junio, dictada en el Recurso previo de Inconstitucionalidad núm. 180/1984, considera, en su Fundamento Jurídico 14, lo siguiente:

“En cuanto al reproche de inconstitucionalidad basado en la imposibilidad de regular por reglamento materias sobre las cuales versa la reserva de Ley Orgánica del artículo 81 de la CE, como es la relativa a derechos fundamentales, no es aceptable la argumentación de los recurrentes porque las peculiaridades de la Ley orgánica —en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación—, en modo alguno justifica el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo, relaciones que pueden darse en todos aquellos casos en los que la CE reserva a la Ley —a la Ley Orgánica también— la regulación de una materia determinada. La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a Ley Orgánica presentes en el artículo 81.1, y en otros preceptos de la CE”.

Bien entendido que el Reglamento, en cuanto desarrolla una Ley, es una norma complementaria de ésta y no una disposición autosuficiente y soberana; por ello, deberá limitarse a establecer las reglas precisas para la explicitación, aclaración y puesta en práctica de los preceptos de la Ley, pero no contener mandatos normativos nuevos, y —menos o más—, restrictivos de los contenidos en el texto legal, tesis mantenida en la Sentencia de la Sala, de 23 de junio de 1970, del Tribunal Supremo.

4. En consecuencia, para que un Reglamento pueda desarrollar una Ley, en este caso Orgánica, es necesario que ésta contenga las bises que delimiten con precisión el objeto y alcance de la delegación, es decir, establezca un «estándar discernible», una directiva normativa precisa, y singular, inequívoca en su contenido, y no una cesión formal o en blanco de poder normativo.

El incumplimiento de esta condición supondría no una remisión normativa de la Ley al Reglamento, posiblemente necesaria para desarrollar un concepto de aquélla, sino una clara deslegalización, contraria a la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 14 de la Sentencia citada de 24 de junio de 1985, pone de relieve:

“La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a Ley Orgánica presentes en el artículo 81.1, y en otros preceptos de la CE, y siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reserva, que la remisión a Reglamento no suponga diferir a la formación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el desarrollo de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos. Cuando este desarrollo lo haya realizado cumplidamente el legislador, como sucede en el presente proyecto de Ley Orgánica, la remisión al Reglamento no será, sólo por ello, inconstitucional, y hasta ha de decidirse que esa misma remisión resultará, en muchos casos, debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias”.

El mismo Tribunal, en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley Vasca sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías, considera, en su fundamento jurídico 4:

“La Ley se limita a otorgar una habilitación al Gobierno Vasco para que éste determine todos los elementos de una tasa que, como canon por la prestación de un servicio, percibirán el centro de contratación y las oficinas que de él dependen. Esa habilitación constituye una deslegalización, una simple transferencia al Gobierno de la atribución del Parlamento Vasco, para crear tributos (y, entre ellos, tasas) de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Que la Comunidad Autónoma Vasca posee competencia para la creación de tasas, pese a la redacción restrictiva del artículo 42. b) de su Estatuto, es cuestión que ofrece pocas dudas... La competencia debe ser ejercida, sin embargo, conforme a la Constitución y a las Leyes, y la Constitución (artículos 31.3 y 133.2) exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la Ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera sea con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que, aunque su establecimiento concreto quede remitido a una

disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador. La Ley impugnada, que se limita a hacer una remisión en blanco al correspondiente Reglamento, según antes se señala, no respeta, ciertamente, esta reserva constitucional”.

Esta misma tesis ha sido sostenida por la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 31 de mayo de 1982, en la que se precisa que, salvo una justificación muy específica que acredite plenamente que las circunstancias de extraordinaria necesidad y urgencia concurrentes legitiman este tipo de norma, los Decretos-Leyes no pueden acordar deslegalizaciones «que no afronten directamente la solución de esa necesidad ni la sometan a plazo».

5. En conclusión, ha de afirmarse que la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, infringe el artículo 81.1 de la CE, al delegar en el Reglamento la determinación del concepto de «establecimientos militares, pues este punto ha de ser objeto de determinación expresa en la propia Ley Orgánica que regula el ejercicio del derecho fundamental, dado que de ello depende que quede afectado el contenido esencial del mismo. En consecuencia, la disposición que analizamos no es una norma directamente aplicable, sino un precepto deslegalizador, cuya finalidad radica en la posibilidad de abrir al Reglamento la regulación de materia que, constitucionalmente, ha de ser objeto de regulación por Ley Orgánica.

Por ello, y una vez analizada la inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/85, de 2 de agosto, es preciso constatar, finalmente, que la falta de regulación de un elemento esencial en ella, cuya determinación concreta se encomienda a un futuro Reglamento, dificulta en este momento un pronunciamiento expreso sobre la posible existencia de un vicio de inconstitucionalidad material en el apartado primero de aquella disposición, al prohibir este apartado el ejercicio de la actividad sindical en el interior de los establecimientos militares.

Resulta evidente que un concepto amplio del término «establecimientos militares», plantearía fundadas dudas sobre la constitucionalidad de la norma que prohíbe, frontalmente, el ejercicio del derecho de la actividad sindical, en el interior de los establecimientos militares, a este colectivo de personal civil.

Y, lo anterior, por tres consideraciones:

El artículo 28.1 de la CE, al posibilitar la limitación o exceptuación del ejercicio de la libertad sindical a las «Fuerzas Armadas», se refiere a los «miembros» pertenecientes a esta institución, tal y como se deduce, por la vía hermenéutica del artículo 10.2, de los Tratados y Convenios Internacionales ratificados sobre la materia, y de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, (entre otras, Sentencia de 29 de julio de 1985, Fundamento Jurídico 1), y no al personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas.

Se podría, igualmente, analizar si alguna de las prohibiciones que implica el párrafo primero de la Disposición Adicional Tercera, como la imposibilidad legal de celebrar reuniones y recibir y transmitir información sindical en el interior de los centros de trabajo, no afectarían al contenido esencial del derecho de libertad sindical reconocido a «todos» en el artículo 28.1 de la CE.

En todo caso, y aun cuando esa prohibición no afectase al contenido esencial del derecho, sería procedente determinar si la diferenciación establecida, entre estos trabajadores de las Fuerzas Armadas y el colectivo equivalente de otros centros, Empresas o Institutos, tendría una justificación objetiva, razonable y proporcionada, habida cuenta que en ciertos establecimientos militares el supremo valor de la Defensa Nacional podría no quedar afectado por el reconocimiento de la actividad sindical.

Por el contrario, una determinación adecuada del término «establecimientos militares» podría justificar o avalar la constitucionalidad de las restricciones impuestas al personal civil por la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, al prohibir determinados aspectos del ejercicio de la actividad sindical en el interior del establecimiento, por cuanto, en algunos de ellos, el valor de la Defensa adquiere una relevancia especial.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha sentado el criterio de que los derechos fundamentales no son derechos absolutos, sino que pueden estar condicionados, en cuanto a su ejercicio, por el respeto de los derechos de un tercero, así como por la debida consideración de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos.

Así, el Auto núm. 375/1983, de 30 de julio, dictado con ocasión de un Recurso de Amparo, considera, en su fundamento jurídico 2, lo siguiente:

“El derecho fundamental (de libre expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones, reconocido en el artículo 20.1 de la CE) no es, como parece innecesario subrayar, un derecho absoluto o ilimitado, sino que se encuentra sometido a límites específicos... y genéricos, explícitos o implícitos...”

Todo bien o valor constitucionalmente reconocido puede representar, en supuesto de conflicto, un límite para otros bienes o valores...

No puede caber duda que, dada la importante misión que a las Fuerzas Armadas asigna el artículo 8.1 de la CE, representa un interés de singular relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen con figuradas de modo que sean idóneas y eficaces para el cumplimiento de sus altos fines, de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y su ordenamiento constitucional...”

En virtud de lo expuesto,

SUPLICO

al Tribunal Constitucional, que, teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se sirva admitirlo; tener por interpuesta demanda de

Recurso de Inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Tercera, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, de fecha 2 de agosto de 1985 («B.O.E.» de 8 de agosto), cuyo texto dispone “*a tal efecto, se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares*”, por estimar que el mismo vulnera el contenido del artículo 81.1 de la CE, en relación con el artículo 53.1 y el artículo 28 de la misma Norma; dar traslado de esta demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Excmo. Sr. Ministro de Justicia; y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar, en su día, sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de este precepto legal.

Todo ello por ser de Justicia que pido en Madrid, a siete de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco.

Firmado: Joaquín Ruiz-Giménez Cortes.