

**STC 101/1991, de 13 de mayo**

El Defensor del Pueblo interpuso 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, que remitía a la determinación reglamentaria “lo que haya de entenderse por establecimientos militares”, puesto que en virtud del apartado primero de dicha disposición se prohibía la actividad sindical en los mismos. No se discutía la prohibición del párrafo primero, sino que tal remisión vulneraba la reserva de ley orgánica del art. 81.1 de la C.E. en relación con los arts. 53.1 y 28 de la misma. No obstante no lo considera así el TC. De un lado reconoce que para excluir del ejercicio de la actividad sindical un ámbito local como lo es un establecimiento militar sí se precisa ley orgánica. No obstante, de otro lado considera que pese a la pobre remisión de la ley al reglamento, no debe considerarse inconstitucional si se atiende el concepto “establecimiento militar” de forma sistemática y finalista con el resto de las leyes vigentes; pues, si así se hace, el normador reglamentario no tendría una inconstitucional libertad para determinar el alcance que la ley orgánica le habilita.

1. La Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 5 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS), después de prohibir, en el primero de sus dos párrafos, que el derecho reconocido en el apartado d) del núm. 1.º, art. 2, de la misma Ley -derecho a la actividad sindical-, sea ejercido en el interior de los establecimientos militares, establece, en su párrafo segundo, que: “A tal efecto, se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares.”

No se discutía la prohibición del derecho en establecimientos militares, sino que se determinara reglamentariamente cuáles eran éstos, por vulnerar la reserva de ley orgánica

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO:101/1991

FECHA-APROBACION:13-05-1991

PUBLICACION-BOE:18-06-1991 [“BOE” núm. 145]

RESOLUCION-AFECTADA:Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto. Libertad Sindical.

SALA: Pleno: Excmos. Sres. Tomás, Rubio, García-Mon, de la Vega, Díaz, Rodríguez-Piñero, Leguina, López, Rodríguez y Gimeno.

NUMERO-REGISTRO:993/1985

PONENTE: don Eugenio Díaz Eimil

RECURSO-TIPO: Recurso de inconstitucionalidad.

EXTRACTO:

1. La especial protección que la Constitución dispensa a los derechos fundamentales y libertades públicas, entre la que se incluye la reserva de Ley Orgánica, comprende, tanto el conjunto de facultades de actuación que son necesarias para que el

derecho o libertad sean reconocibles como tales, como todas aquellas otras facultades que la Ley, más allá de ese contenido esencial, conceda a los titulares del derecho o libertad, las cuales, de esa forma, quedan incorporadas al derecho o libertad con el beneficio de la protección especial que éstos merecen, que es lo que ocurre con el derecho a la actividad sindical en los establecimientos o centros de trabajo de la empresa.

2. La introducción en nuestro ordenamiento constitucional de la categoría de 1, Ley Orgánica, a la cual se reserva la regulación de determinadas materias, no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la Ley y el Reglamento.

3. La finalidad que persigue la L.O.L.S. al prohibir la actividad sindical en el interior de los “establecimientos militares”, es la preservación de la neutralidad sindical de las Fuerzas Armadas y así se deduce inmediatamente de las normas que regulan materias conexas dentro de la ordenación jurídica de las mismas, que se asientan en el citado principio de neutralidad que, a su vez, al igual que otros particulares rasgos organizativos de la institución militar, encuentran su justificación en los fines que el art. 8 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas.

#### DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Artículo 28.1.

Artículo 53.1.

Artículo 8.

Artículo 81.1.

Artículos 14.

En general.

Ley 8/1980, de 10 de marzo. Estatuto de los Trabajadores.

Disposición Final Séptima.

Ley 85/1978, de 28 de diciembre. Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Artículo 182.

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

Artículo 10.

Artículo 11.

Artículo 2.1 d).

Artículo 8.

Artículo 9.

Disposición Adicional Tercera, 1.

Disposición Adicional Tercera, 2.

Disposición Adicional Tercera.

En general.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Artículo 39.1.

Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio. Regula las relaciones de trabajo del personal civil no funcionario en fábricas y establecimientos militares.

Artículo 1 b).

Artículo 2.1.

Real Decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero. Ejercicio de actuaciones políticas y sindicales por componentes de las Fuerzas Armadas.

Artículo 1.

**MATERIAS:**

Establecimientos militares

Concepto.

Fuerzas Armadas

Actividad sindical.

Leyes orgánicas

Relación con reglamento.

Libertad sindical

Establecimientos militares.

Reserva de Ley Orgánica.

Reglamento

Relación con Ley Orgánica.

Reserva de Ley Orgánica

Libertad sindical.

**PREAMBULO:**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luís López Guerra, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 993/85, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

**ANTECEDENTES:**

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de noviembre de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso 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 -en adelante, LOLS-, por estimar que, al remitir a la determinación reglamentaria "lo que haya de entenderse por establecimientos militares", a los efectos de la restricción de la actividad sindical establecida en el párrafo primero, vulnera el art. 81.1 de la C.E. en relación con los arts. 53.1 y 28 de la misma.

Comienza el Defensor del Pueblo por analizar, en los "antecedentes" del recurso, el alcance normativo de la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona, tanto en sus aspectos subjetivos como materiales. En el primer plano, destaca cómo la misma no afecta a los miembros de las Fuerzas Armadas excluidas del derecho de libertad sindical (art. 1.3 LOLS), sino al personal civil, funcionario o no, que presta sus servicios en establecimientos militares, detallando las diversas relaciones jurídicas que pueden articular esta pretensión. En el segundo, el Defensor del Pueblo analiza las limitaciones de la libertad sindical que, para este personal civil de establecimientos militares,

consagra la Disposición adicional tercera de la LOLS. Dado que la misma se remite al art. 2.1 d) LOLS, parece claro que los derechos limitados son los reconocidos en los arts. 8.1, 9.1 c) y, quizá, art. 11, todos ellos de la citada Ley Orgánica. Por el contrario, en la medida en que se encuentran reconocidas en el art. 2.2 a) LOLS no quedan afectadas -m s que de modo indirecto- los derechos de huelga, negociación colectiva, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y pretensión de candidaturas en las elecciones "sindicales". Siempre dentro de los "antecedentes", el Defensor del Pueblo realiza después un análisis de los precedentes normativos y jurisprudenciales que enmarcan el problema. Este análisis arranca del Estatuto de los Trabajadores (Disposición final séptima) -desarrollado por el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio-, pasa por la descripción de las diversas normas dictadas en los años 1977 y 1978 en materia de reconocimiento del derecho de asociación sindical al personal civil de establecimientos militares, incluye la doctrina sentada por STC 11/1981 respecto al derecho de huelga de los trabajadores de establecimientos militares y llega, en fin, a los antecedentes parlamentarios de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985.

Concluida la exposición de estos "antecedentes", el Defensor pasa a fundamentar en Derecho la vulneración por el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS del art. 81.1 C.E., en relación con los arts. 53.1 y 28 de la Norma fundamental. A tal fin, realiza las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, el Defensor del Pueblo alega que el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS afecta al ejercicio de un derecho fundamental como es el de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 C.E. Aún m s, a su juicio, el citado precepto ha de considerarse de desarrollo directo de un derecho fundamental, pues toda norma restrictiva o limitativa de éstos afecta a tal desarrollo directo. Ello vendría confirmado por la circunstancia de que la Disposición final segunda LOLS no excluya el carácter de Ley Orgánica del precepto impugnado.

b) Ahora bien, en la medida en que el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS afecta al desarrollo directo de un derecho fundamental, es claro que queda incluido no sólo en el ámbito de la reserva de ley prevista en el art. 53.1 C.E. sino también, y, sobre todo, en el de la, reserva de Ley Orgánica establecida en el art. 81.1 de la Norma fundamental. Reconoce el Defensor del Pueblo que la naturaleza orgánica de una Ley no impide su desarrollo reglamentario. No obstante, afirma que el desarrollo reglamentario sólo ser aceptable cuando el reglamento se limita a ser norma complementaria de la Ley y no una disposición autosuficiente y soberana. En definitiva, según el recurso, "para que un reglamento pueda desarrollar una Ley, en este caso orgánica, es necesario que ésta contenga las bases que delimiten con precisión el objeto y alcance de la delegación, es decir, establezca un standard discernible, una directiva normativa precisa y singular, inequívoca en su contenido, y no una cesión formal o en blanco de poder normativo".

c) Dentro de estas coordenadas, el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS, al remitir al reglamento la determinación del concepto de "establecimientos militares", habría infringido la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 C.E.; al afectar al desarrollo directo de la libertad sindical, debería haber sido abordado por Ley Orgánica o, al menos, haber sido perfilado con mayor nitidez. En caso contrario, se abre al Reglamento la posibilidad de regular materias que, constitucionalmente, han quedado reservadas a Ley Orgánica.

d) Finalmente, el Defensor del Pueblo pone de manifiesto que la falta de regulación de un elemento esencial, remitido a la potestad reglamentaria, le impide pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad del párrafo primero. Sin embargo, destaca que un concepto amplio de “establecimientos militares” plantearía dudas de constitucionalidad a la vista de que el art. 28.1 C.E., sólo permite limitar la libertad sindical de las Fuerzas Armadas, formando parte el derecho cuyo ejercicio se restringe al contenido esencial de la libertad sindical reconocida a “todos”. Sólo un concepto estricto de la expresión “establecimientos militares”, en línea con la salvaguarda de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, podría justificar la legitimidad constitucional del primer párrafo de la Disposición adicional tercera LOLS.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo solicita que se declare la inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la LOLS.

2. Por providencia de 20 de noviembre de 1985, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dándose los traslados previstos en el art. 34 LOTC. Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado rehusaron formular alegaciones en el presente recurso. Por su parte, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento y formuló alegaciones por escrito presentado el 12 de diciembre de 1985.

3. Las alegaciones realizadas por el Abogado del Estado son las siguientes:

a) Destaca, en primer lugar, el Abogado del Estado la anomalía de la pretensión instada en el recurso, pues en éste se invierte el orden lógico impuesto por el principio de jerarquía normativa. En este sentido, y siempre según el Abogado del Estado, es indispensable analizar, antes de la constitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS, la del párrafo primero de esta Disposición, pues sólo si el primero resulta ajustado a la C.E. podrá valorarse la legitimidad de la deslegalización que se imputa al segundo.

b) Dando por sentada esta indisociabilidad entre los dos párrafos de la Disposición adicional tercera LOLS, el Abogado del Estado analiza la constitucionalidad del primero. En este plano, insiste en que el mismo no afecta a la titularidad del derecho de libertad sindical sino solamente al ejercicio de alguna de sus facetas que se impide en determinados lugares -el interior de los “establecimientos militares”-. Desde este punto de vista, la cuestión de la posible inconstitucionalidad del párrafo primero de la Disposición adicional tercera LOLS se reconduce a determinar si la “delimitación espacial negativa” del ejercicio de algunas facetas de la libertad sindical por las personas afectadas encuentra, en la propia C.E., una “justificación objetiva, razonable y proporcionada”. El Abogado del Estado encuentra, efectivamente, fundamento constitucional a la restricción “en el supremo valor de la Defensa Nacional y en las exigencias inherentes a la misma”. Razona, en concreto, sobre la unidad y disciplina en que se ha de inspirar la organización militar para cumplir sus finalidades constitucionales -art. 8.1 C.E.-, argumentando que tales principios organizativos pueden verse afectados por el ejercicio de la actividad sindical dentro de los establecimientos integrados en la organización militar.

c) Entra, en fin, el Abogado del Estado a valorar la posible inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición adicional tercera LOLS. En este terreno, pone de manifiesto, ante todo, que las reservas de la Ley establecidas en los arts. 53.1 y 81.1 C.E. no son acumulativas, sino que la segunda absorbe a la primera, sin que se altere la relación entre la Ley y el Reglamento por ostentar aquélla el carácter de orgánica. En esas condiciones, la cuestión se limita a determinar si la Disposición adicional tercera,

párrafo 2.º, LOLS, realiza un desarrollo suficiente que cumple la reserva de Ley y, en su opinión, la respuesta sólo puede ser afirmativa. El objeto de la reserva aparece realizado directamente por el legislador cuando alude a “establecimientos militares”. Obviamente, la concreción reglamentaria del concepto podría extralimitarse e incluir establecimientos militares no afectos a los intereses de la Defensa Nacional. Pero, en este caso, estaríamos directamente ante un vicio de ilegalidad, tutelable por la jurisdicción ordinaria.

En definitiva, para el Abogado del Estado no es posible concluir la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por lo que solicita la desestimación del recurso.

4. Por providencia de 7 de mayo, se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 8 del mismo mes.

#### FUNDAMENTOS:

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 5 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS), después de prohibir, en el primero de sus dos párrafos, que el derecho reconocido en el apartado d) del núm. 1.º, art. 2, de la misma Ley -derecho a la actividad sindical-, sea ejercido en el interior de los establecimientos militares, establece, en su párrafo segundo, que: “A tal efecto, se determinar reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares.”

Aunque es indudable que entre ambos párrafos existe una estrecha conexión que conduce, tanto al Defensor del Pueblo recurrente como al Abogado del Estado, a referirse a la constitucionalidad del párrafo primero, lo cierto es que, en ningún momento, las partes personadas cuestionan la adecuación de la norma prohibitiva del párrafo primero al derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 de la Constitución, ni el recurrente solicita de este Tribunal declaración sobre su constitucionalidad.

Por consiguiente, el objeto del presente recurso viene referido, única y exclusivamente, al párrafo segundo, que se deja transcrito, y procede, por tanto, limitar nuestro análisis y pronunciamiento a este párrafo, excluyendo toda consideración sobre la constitucionalidad del primero de ellos, que es aceptada por las partes, aunque lo sea con las dudas expresadas, sin que, en ningún caso, la realidad de esa conexión que existe entre ambos pudiera conducir, por otro lado, al ejercicio de la facultad que a este Tribunal confiere el art. 39.1 de su Ley Orgánica, puesto que, si bien tal conexión determinaría que la inconstitucionalidad del párrafo primero conllevara necesariamente la del segundo, es obvio que en el caso contrario no se produciría la misma consecuencia, ya que la posible inconstitucionalidad del párrafo segundo, al menos, por la razón formal que sirve de fundamento al recurso, no guarda relación alguna con la constitucionalidad material del párrafo primero, del cual es simple desarrollo o complemento.

Concretando con mayor precisión los términos en que se plantea el debate procesal, es de señalar que el Defensor del Pueblo alega, sustancialmente, que el citado párrafo segundo lleva a cabo una remisión al reglamento que vulnera la reserva de Ley Orgánica impuesta por el art. 81.1, en relación con el 53.1, de la Constitución, pues, a su juicio, dicha remisión recae sobre materia que afecta al ejercicio de un derecho fundamental -el de libertad sindical, garantizado por el art. 28.1 de la Constitución- sin que en la misma se contengan bases delimitadoras del alcance y objeto de la delegación ni se establezca un estándar discernible al que deba ajustarse el poder reglamentario delegado, que equivale a deslegalización contraria a la reserva de Ley Orgánica que exigen los preceptos constitucionales citados. Por el contrario, el Abogado del Estado niega que se produzca deslegalización en los términos que denuncia el recurrente,

sosteniendo que la norma legal delegante cuya condición de Ley orgánica reconoce expresamente, contiene el desarrollo suficiente que le es exigible, desde la perspectiva del art. 81.1 de la Constitución.

El problema, por tanto, consiste en dilucidar si los términos en que el párrafo segundo de la citada Disposición adicional tercera se remite al reglamento para que en éste se determine lo que deba entenderse por “establecimientos militares” a los efectos de la limitación que se impone en su párrafo primero, son o no adecuados a la previsión de reserva de Ley Orgánica que el art. 81.1 de la Constitución exige a las normas que se dicten en desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas.

Es claro que la resolución de dicho problema incluye dos distintas cuestiones, consistentes en determinar, la primera, si la materia sobre la que incide la remisión reglamentaria -el ejercicio de la actividad sindical en el interior de los establecimientos militares- se encuentra o no reservada a Ley Orgánica, y la SEGUNDA, subordinada a la solución afirmativa de la anterior si dicha remisión respeta o no en términos suficientes dicha reserva.

2. La primera cuestión debe resolverse en sentido favorable a la inclusión de la materia sobre la que se produce la habilitación normativa en el ámbito de la reserva de Ley Orgánica, y ello no sólo porque así lo aceptan pacíficamente las partes personadas, sino también porque tal aceptación es constitucionalmente correcta.

No se opone a esta conclusión que el Abogado del Estado reste importancia a la restricción del derecho a la actividad sindical del personal afectado por la Disposición adicional tercera de la LOLS, alegando que el precepto no incide sobre la titularidad de la libertad sindical ni priva de su ejercicio al personal civil de establecimientos militares más allá del límite geográfico de éstos, puesto que estos argumentos no van dirigidos a excluir la existencia de una reserva de Ley Orgánica, que expresamente se reconoce, sino más bien a justificar la constitucionalidad del párrafo primero de dicha Disposición adicional en relación con el art. 28.1 de la Constitución, problema que, según dejamos dicho, no es objeto de este recurso.

Podría, desde luego, intentar sostenerse la tesis contraria si, partiendo de la interpretación estricta que la doctrina constitucional ha mantenido en relación con esta materia, se negara que el derecho a la acción sindical en el interior de los establecimientos de la empresa sea elemento consustancial de la libertad sindical, pero tal argumentación no sería, en definitiva, digna de ser acogida.

Es desde luego, cierto que el art. 81.1 de la Constitución, concerniente a las normas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”, tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones de esos derechos y libertades o las desarrollen de modo directo, en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites (SSTC 160/1987, 161/1987, 57/1989 y 132/1989, entre otras). Y es igualmente cierto que la restricción del derecho de libertad sindical que contiene la Disposición adicional tercera de la LOLS tiene un alcance meramente locativo o geográfico que no impide el ejercicio del derecho a la actividad sindical que los trabajadores o sus sindicatos decidan realizar, en lugares distintos al interior de los establecimientos militares, y, por ello, la prohibición para realizar en estos locales tal clase de actividad no es elemento necesario cuya ausencia afecte a la libertad sindical, puesto que la facultad de usar con la finalidad expresada los establecimientos del empleador no se deriva directamente de la Constitución ni es exigencia ineludible de la

cual dependa la efectividad del derecho de libertad sindical, sino que es creada por la Ley más bien como regla de apoyo o protección de la actividad sindical en virtud de la cual se impone a los titulares de las empresas y establecimientos la obligación de permitir la utilización de sus locales o centros de trabajo para determinadas actividades sindicales.

A pesar de todo ello, esa argumentación tendría que ceder ante la consideración de que la especial protección que la Constitución dispensa a los derechos fundamentales y libertades públicas, entre la que se incluye la reserva de Ley orgánica, comprende tanto el conjunto de facultades de actuación que son necesarias para que el derecho o libertad sean reconocibles como tales en la medida en que, de la posibilidad de su ejercicio, dependa ineludiblemente su real, concreta y efectiva protección, es decir, el conjunto de facultades que integran el llamado contenido esencial o núcleo irreductible del derecho, como todas aquellas otras facultades que la Ley, más allá de ese contenido esencial, conceda a los titulares del derecho o libertad, las cuales, de esa forma, quedan incorporadas al derecho o libertad con el beneficio de la protección especial que éstos merecen, que es lo que ocurre con el derecho a la actividad sindical en los establecimientos o centros de trabajo de la Empresa, que la LOLS, en sus arts. 8 a 11, concede a los trabajadores afiliados a un sindicato, razón por la cual su restricción entra en el ámbito de la reserva de Ley orgánica en cuanto que impedir su ejercicio a un determinado colectivo de trabajadores es tanto como privarles de importantes facetas de la libertad sindical, que el legislador orgánico reconoce, por regla general, al resto de los trabajadores.

Por ello, la materia sobre la cual recae la remisión normativa objeto del recurso, afecta directamente a la libertad sindical y, por consiguiente, su regulación está reservada a Ley Orgánica, de conformidad con lo prevenido en el art. 81.1 de la Constitución.

3. La solución afirmativa de la anterior CUESTIÓN nos conduce a la segunda de las enunciadas: determinar si el párrafo segundo de la citada Disposición es o no inconstitucional por permitir al reglamento entrar en terreno reservado a la Ley Orgánica; cuestión ésta que requiere una clarificación previa de las relaciones entre Ley Orgánica y Reglamento, sobre las que este Tribunal ya se ha pronunciado.

De un lado, la introducción en nuestro ordenamiento constitucional de la categoría de Ley Orgánica, a la cual se reserva la regulación de determinadas materias, no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la Ley y el Reglamento. En palabras de la STC 77/1985, “las peculiaridades de la Ley Orgánica -en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación- en modo alguno justifican el que, respecto a este tipo de fuente, se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo”, siendo, por ello, constitucionalmente legítimo que el legislador orgánico remita al Reglamento para completar el desarrollo normativo de las materias reservadas al mismo, lo cual en muchos casos es obligado y necesario, ya que “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”. De acuerdo con ello, no cabe duda de que el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la LOLS no es inconstitucional por el solo hecho de que permita al Reglamento ocuparse de materia reservada a Ley orgánica.

De otro lado, lo expuesto no supone que la remisión a la regulación reglamentaria de materia reservada a Ley Orgánica sea, en todo caso, constitucionalmente legítima, abstracción hecha de los términos en que se realice, puesto que, muy al contrario, es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la



finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, “ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”.

Es en este segundo plano en el que se encuentra el núcleo argumental del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo, el cual considera que la expresión “establecimientos militares”, cuya concreción se delega al reglamento, adolece de una excesiva indeterminación que deja excesivo campo de maniobra a la discrecionalidad administrativa, incompatible con las exigencias de la reserva legal en cuanto constituye una cesión en blanco del poder normativo que defrauda la previsión del art. 81.1 de la Constitución, tema éste que abordamos a continuación.

4. En principio, no puede negarse cierta razón al Defensor del Pueblo cuando sostiene que la fórmula de remisión normativa que emplea el precepto legal recurrido carece, en sí misma, de términos o elementos expresivos que, de alguna forma, delimiten el ámbito dentro del cual deba ser ejercido el poder reglamentario que se habilita, y que, por tanto, nos podemos encontrar ante una remisión abierta que deslegaliza la materia sobre la que recae, infringiendo el art. 81.1 de la Constitución, siendo también cierto que una definición desorbitada del concepto, cuya determinación se deja al reglamento, pudiera también vulnerar materialmente los derechos de igualdad y libertad sindical garantizados por los arts. 14 y 28.1 de la misma Constitución.

Sin embargo, no podemos compartir la tesis del Defensor del Pueblo, puesto que ésta solamente puede fundarse en una rígida interpretación literal a la que no es dable concederle prevalencia sobre la interpretación finalista y sistemática que merece el precepto legal recurrido. A tal efecto, si se pone éste en conexión con otras normas del ordenamiento positivo que se refieren a la misma materia, resulta fácil establecer que la finalidad que persigue la LOLS al prohibir la actividad sindical en el interior de los “establecimientos militares” es la preservación de la neutralidad sindical de las Fuerzas Armadas, y así se deduce inmediatamente de las normas que regulan materias conexas dentro de la ordenación jurídica de las mismas, como son el Real Decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, que expresamente prohíbe, en su art. 1, “actividades políticas o sindicales dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas”, y la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, aprobatoria de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, cuyo art. 182 obliga al militar a mantener su neutralidad, no sólo absteniéndose de participar en actividades políticas o sindicales, sino también “no tolerando aquellas que se refieran a grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares”. Por tanto, no puede abrigarse duda alguna de que la finalidad de la limitación impuesta por la Disposición adicional tercera de la LOLS se asienta en el citado principio de neutralidad, que a su vez, al igual que otros particulares rasgos organizativos de la institución militar, encuentra su justificación en los fines que el art. 8 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas (SSTC 97/1985, 107/1986, 161/1987 y 77/1988).

Por otro lado, el concepto de “establecimiento militar” no es creado por la LOLS sino que viene consagrado en anteriores normas, como son, entre otras, la Disposición final séptima de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, que habilitó al Gobierno para regular la prestación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares, en forma que fuese compatible “con la debida salvaguarda de los intereses de la defensa nacional” y el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio,

dictado en uso de esa habilitación legal, cuyo art. 1 b), matizado por el 2. 1, se refiere al concepto de “establecimientos militares”.

En virtud de ello, resulta evidente que el concepto legal de “establecimiento militar” no es un concepto que pueda ser desarrollado por la potestad reglamentaria de forma ilimitada, sino que se trata de un concepto que, en el conjunto del ordenamiento jurídico en que se produce la habilitación, encuentra bases delimitadoras del alcance y objeto de la delegación, que constituyen un estándar discernible en atención al cual el concepto se configura como suficientemente predeterminado y permite que la remisión al reglamento tenga por objeto un desarrollo complementario de tipo técnico que, por su carácter organizativo, justifica la llamada de la Ley al Reglamento para precisar el concepto de que se trata y, por ello, que esa remisión sea adecuada a la previsión de reserva legal del art. 81.1 de la Constitución, según la doctrina citada. En consecuencia, la interpretación sistemática que se deja expuesta conduce a la desestimación del recurso, sin que a esta conclusión pueda eficazmente oponerse que un eventual desarrollo reglamentario que, en uso de la habilitación legal que nos ocupa, determinase un concepto de “establecimiento militar” excesivamente amplio, más allá de los límites que se derivan de la expresada interpretación, podría vulnerar la reserva de Ley Orgánica, puesto que, además de los términos hipotéticos en que se mueve tal alegación, nuestra resolución ha de ajustarse a la pretensión deducida en el recurso -inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la LOLS por vulneración de la reserva legal prevista en los arts. 81.1, en relación con el 53.1 de la Constitución- y, en este ámbito, es claro que la posible extralimitación en el desarrollo del concepto de “establecimiento militar” en que pueda incurrir el poder reglamentario carece de incidencia en este recurso, sin perjuicio, claro está, del control jurisdiccional que, en tal caso, se recabe de los Tribunales ordinarios y, si procediere, de este Tribunal por la vía subsidiaria del recurso de amparo para proteger los derechos a la igualdad y libertad sindical, si se estimase que éstos han sido vulnerados por la determinación que del concepto haya hecho el Reglamento.

**FALLO:**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, declarando que dicho párrafo no es inconstitucional interpretado en el sentido que se acoge en el fundamento jurídico 4.º de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de mayo de mil novecientos noventa y uno.