

STC 26/1986, de 19 de febrero

Personal laboral dependiente de la Administración Militar (de Hospital Militar) recurre unas Instrucciones del Ministerio de Defensa en relación con el ejercicio del derecho de huelga en tanto consideraban que vulneraba el derecho reconocido en el artículo 28. 2 CE. El TC señala que tales instrucciones no son fuente de Derecho y que en modo alguno puede admitirse tal regulación que define y limita el derecho de huelga de tales trabajadores, de otra parte se recuerda que el hecho de que estos trabajadores estuviesen excluidos de la regulación de este derecho de huelga en virtud del RDL de 1977, ello en modo alguno significaba que estuviesen excluidos del mismo.

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO:26/1986

FECHA-APROBACION:19-02-1986

PUBLICACION-BOE:21-03-1986 [“BOE” núm. 69]

SALA: Sala Segunda: Excmos. Sres. Arozamena, Rubio, Díez-Picazo, Tomás, Truyol y Pera.

NUMERO-REGISTRO:925/1984

PONENTE: don Francisco Pera Verdaguer

RECURSO-TIPO: Recurso de amparo.

EXTRACTO:

1. Las “Instrucciones en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración Militar”, dictadas por el Ministerio de Defensa el 30 de septiembre de 1982 y recurridas en amparo han de ser reputadas como tales, y no otra cosa, equivaliendo cuanto se dispone en las mismas a un mandato u orden que todos y cada uno de los destinatarios deber n observar cuando del ejercicio del constitucional derecho de huelga se trate, sin aguardar acto concreto alguno de aplicación. En consecuencia, parece diáfano que merced a unas “instrucciones” se pueden afectar ya desde el instante mismo de su emisión -o, si se apura m s, desde su conocimiento por los destinatarios- derechos y libertades fundamentales atribuidos a los ciudadanos, por lo que cabe concluir que nos hallamos frente a una lesión activa del derecho de huelga, lesión que está ya en el contenido material de las mismas.

2. Frente al argumento de que las controvertidas “Instrucciones” ministeriales no hacen sino adaptar el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, a las peculiaridades del supuesto de hecho que regulan, de acuerdo con las previsiones de la disposición adicional primera del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, a cuyo tenor los trabajadores al servicio de la Administración Militar tendrán los derechos de libre sindicación y huelga, con el alcance y contenido que señale la normativa de específica aplicación a dicho personal, se proclama que, si lo que se requiere es una “normativa específica”, con abstracción, o en su caso además de la que contiene el Real Decreto-ley

17/1977, ser n ociosas las reiteraciones o meras transcripciones que se hagan respecto de ese Real Decreto-ley, o absolutamente inaceptables las alteraciones mediante las cuales se venga a regular aspectos esenciales del derecho fundamental establecido en el art. 28 de la C.E.

DISPOSICION-CITADA:

Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, de 6 de octubre de 1982.
Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Artículo 214.

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Artículo 14.

Ley de 17 de julio de 1958. Procedimiento Administrativo.

Artículo 132.

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

Disposición Adicional Primera.

Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo. Normativa sobre Relaciones Laborales.

Disposición Adicional Primera.

En general.

MATERIAS:

Administración militar

Derecho de huelga del personal laboral.

Derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales

Cuestión de legalidad.

Derecho de huelga

Personal laboral de la Administración militar.

Instrucciones ministeriales

Derecho de huelga.

Naturaleza jurídica.

Invocación formal del derecho vulnerado

Falta.

PREAMBULO:

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luís Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 925 de 1984, interpuesto por doña Avelina Moral Bautista, doña María Dolores Pachón Macías, doña María José Neches Olaso, doña Eulalia Tirado Torralbo, doña Sabina Rodríguez López, doña María Ángeles Aguilera Peces, don Ignacio Pérez Balcabao, don José Luís Pérez Fernández, don José Luís Rodríguez López, don Guillermo Villarino Martín, don José Lopera Hinojosa, don Miguel Martín García y doña Isabel Navajas Gordillo, todos ellos representados por la Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez y asistidos por el Letrado don Mario Pestana

Pérez, frente a las “Instrucciones en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración Militar”, dictadas por el excelentísimo señor Ministro de Defensa el 30 de septiembre de 1982, parcialmente confirmadas por la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1984.

En el recurso ha sido parte el Letrado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pera Verdaguer, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES:

I. Antecedentes

1. El día 29 de diciembre de 1984 tuvo entrada en este Tribunal demanda de amparo a nombre de doña Avelina Moral Bautista y demás personas que se relacionan en el encabezamiento de la presente resolución.

La demanda concretaba en los hechos que los recurrentes son trabajadores del Hospital Militar “Gómez Ulla” y que, en nombre propio y como miembros del Comité de Empresa, impugnaron en vía contencioso-administrativa las “Instrucciones en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración Militar”, dictadas por el Ministerio de Defensa el 30 de septiembre de 1982. Dicha impugnación se refería a los siguientes aspectos: Exigencia de firma del acta de la reunión por todos los asistentes, plazo de preaviso, sanción de invalidez, número de miembros del Comité de huelga, obligación de este Comité de mantenerse en contacto con el Comité general de trabajadores, carácter exclusivo de la capacidad negociadora del Comité general en detrimento del de huelga, regulación de servicios mínimos, imposición de un solo modelo de huelga bajo sanción de las restantes modalidades, ilegalidad de diferentes tipos de huelga basados en motivaciones ajenas al estricto interés profesional de los afectados, consideración de distintos tipos de huelga como abusivos pudiendo no serlo.

La impugnación se fundaba en la inconstitucionalidad de las Instrucciones con base en el art. 53.1 de la Constitución, por constituir el derecho de huelga materia reservada a Ley Orgánica, así como en la inconstitucionalidad de los referidos aspectos impugnados por ser disposiciones limitativas del derecho de huelga.

La Sala Quinta del Tribunal Supremo dictó Sentencia en 22 de octubre de 1984, por la que, desestimando la inconstitucionalidad global, por razones formales, de las Instrucciones por entender que no venía a regular el derecho de huelga, sino a adaptar el Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 a las peculiaridades del personal afectado, declaró sólo la nulidad de la limitación numérica de los dos tercios de delegados o miembros del Comité de Empresa, así como la limitación del derecho a negociar, que fue reconocido también al Comité de huelga. El recurso fue desestimado en las restantes pretensiones.

Los demandantes sostienen en esta vía constitucional que las Instrucciones vulneran la Constitución por cuanto el derecho de huelga -especialmente si va a restringirse su ejercicio en comparación con los demás trabajadores- sólo puede regularse mediante Ley Orgánica.

Aparte de ello, y para el supuesto de que el Tribunal no acoja la pretensión de nulidad articulada conforme al anterior fundamento, impugnan por vulneración del art. 282 de la Constitución determinados aspectos del contenido de las Instrucciones. En concreto: a) El reconocimiento de capacidad para convocar la huelga exclusivamente a los trabajadores y sus representantes, y no a los Sindicatos o al Comité general de los

trabajadores; b) La exigencia de firma del acta de todos los asistentes a la reunión que convoca la huelga; c) El establecimiento de un plazo de preaviso de diez días hábiles, lo que supone un incremento innecesario de ese plazo en un 20 ó 30 por 100; d) La determinación de los destinatarios de la comunicación de huelga innecesariamente duplicados: El Jefe del establecimiento y la autoridad laboral; e) Atribución a un órgano de la Administración Militar (Juez y parte), la Dirección de Servicios, de la competencia para determinar los servicios mínimos durante la huelga, y al Jefe del establecimiento para seleccionar a los trabajadores que deban prestarlos, y f) Calificación de ilegales o abusivas de diversas modalidades de huelga, siendo así que la naturaleza del derecho de huelga no permite excluir motivaciones políticas, sindicales, de clase, de solidaridad o mezcla de todas ellas, pues el contexto de una huelga de personal laboral de establecimientos militares no es contexto bélico o de excepción, sino de paz.

Concluía la demanda de amparo suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare: La capacidad de los Sindicatos con representatividad institucional para convocar válidamente huelgas de trabajadores de la Administración Militar, y expresamente la capacidad del Comité general de trabajadores; que la firma del acta por todos los reunidos no es condición de validez del acto declarativo de huelga; que el cómputo del plazo de preaviso sea de diez días naturales, y que el preaviso sólo sea preciso notificarlo al Jefe del establecimiento o al Ministerio, según que la huelga afecte a un Centro o a varios; que se declare igualmente la atribución a la Administración Militar de la facultad de establecer los servicios mínimos, determinándose qué otra autoridad debe hacerlo, y que la designación de los trabajadores de tales servicios mínimos se haga por el Comité de Huelga conjuntamente con el Jefe del establecimiento; y que se dejen sin efecto las limitaciones establecidas en la Instrucción 7.ª, 1 y 2, respecto de huelgas abusivas ilegales.

2. Admitida a trámite la demanda de amparo por providencia de 13 de febrero pasado, y recibidas las actuaciones recabadas del Ministerio de Defensa y del Tribunal Supremo, por providencia de 17 de julio se acordó poner dichas actuaciones de manifiesto a las partes y al Ministerio Fiscal para que formularan sus alegaciones conforme al art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

La representación de los demandantes ha reiterado en su escrito de alegaciones que el núcleo de su impugnación consiste en la inconstitucionalidad de unas normas de ínfimo rango que pretenden regular el ejercicio de todo un derecho fundamental, lo que sólo puede hacer una Ley Orgánica.

Añade que el Tribunal Supremo, al entender que el contenido de las Instrucciones impugnadas no es una regulación sino una adaptación a los trabajadores militares del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, está eludiendo el problema de fondo, pues ese Real Decreto-ley queda notablemente rebasado por las posibilidades y requisitos que las Instrucciones añaden. Puntualizando que, en cualquier caso, la tesis de la adaptación no puede primar sobre lo nítidamente establecido en los arts. 53.1 y 81 de la Constitución, generadores de una inequívoca reserva de Ley Orgánica, única legítima, con todo su riguroso sistema de garantías, cuando de lo que se trata es, como en el presente caso, de restringir el ejercicio de un derecho fundamental.

En contraste con las Instrucciones impugnadas, señala la parte demandante de amparo, el caso del vacío legislativo en materia de huelga de funcionarios civiles, lo cual no ha determinado ninguna regulación sucedánea.

3. En el mismo trámite de alegaciones el Letrado del Estado ha expuesto que, como primera pretensión y punto de partida del recurso que promueven, los recurrentes pretenden la anulación total de las Instrucciones dictadas por el Ministerio de Defensa

alegando una violación del principio de reserva de Ley Orgánica previsto en el art. 81 de la Constitución que, a su criterio, resulta claramente desconocido por las normas que cuestionan, que sin atenerse a ese principio y sin el rango necesario, regulan directamente un derecho subjetivo fundamental que exige tal cobertura formal.

A juicio del Letrado del Estado, tal pretensión es ajena a lo que por su propia naturaleza debe constituir el contenido de todo recurso de amparo y obliga a desestimarla dado que, a tenor del art. 433 de la LOTC, “el recurso sólo podrá fundarse en la infracción por una resolución firme de los preceptos constitucionales que reconocen los derechos o libertades susceptibles de amparo”, es decir, en la infracción, en este caso, del art. 28 de la Constitución, no del art. 53.1 en el que se contempla una cuestión diferente, como es la del rango, que por otro cauce procesal ha de ventilarse.

No obstante, si el Tribunal estimara adecuado el presente cauce procesal para resolver el asunto y decidiera entrar a conocer del mismo, entiende que la pretensión de anulación indiscriminada de las Instrucciones impugnadas debe ser rechazada de plano por cuanto, en contra del criterio de los recurrentes, que parecen contemplarlas como una regulación ex novo del derecho fundamental de huelga ajena a todo precedente normativo, es claramente insostenible ya que, como consta en el expediente administrativo incorporado a los Autos y en la resolución judicial que a este recurso ha precedido, las controvertidas Instrucciones ministeriales no hacen sino adaptar el Real Decreto-ley 17/1977 a las peculiaridades del supuesto de hecho que regulan, de acuerdo con las previsiones de la disposición adicional primera del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio (“Boletín Oficial del Estado” de 18 de octubre de 1980), a cuyo tenor los trabajadores al servicio de la Administración Militar tendrán los derechos de libre sindicación y de huelga, con el alcance y contenido que, en función del superior interés de la defensa nacional, señale la normativa de específica aplicación a dicho personal.

El extremo de que, mientras no se dicte una nueva por medio de la oportuna Ley Orgánica, la regulación legal del derecho de huelga, con las precisiones contenidas en la Sentencia de ese Tribunal de 8 de abril de 1981, está contenida en el Real Decreto-ley 17/1977, es algo que quedó suficientemente aclarado en ella (fundamento jurídico 5.º), en la que igualmente quedó sentado (fundamento jurídico 25) el reconocimiento de este derecho al personal laboral al servicio de la Administración Laboral con las necesarias adaptaciones.

Desde este punto de vista, es decir, desde la perspectiva de lo que constituye el contenido esencial del derecho que se alega vulnerado, entiende el Letrado del Estado que debe ser igualmente denegado el amparo que se reclama, teniendo en cuenta, tanto el respeto a las líneas fundamentales de la regulación contenida en el Real Decreto-ley 17/1977 como la nula trascendencia de las modificaciones que introducen las Instrucciones que se impugnan.

A este respecto, y siguiendo el orden argumental que se propone de contrario, de la lectura de la segunda de las Instrucciones aparece que se precisa acuerdo expreso de los trabajadores, bien directamente o “a través de sus órganos de representación”. Que una Central sindical con representación en el ámbito laboral al que se extienda la huelga no pueda convocar huelgas que sean susceptibles de ser secundadas por el personal laboral al servicio de establecimientos militares es algo que no está en la letra ni el espíritu de la Instrucción cuestionada, sino tan sólo en la supuesta interpretación que de ella se dicen que puede hacerse en el futuro.

Que en el supuesto de que se declare la huelga a través de los representantes de los trabajadores, debe levantarse un acta, que han de firmar los asistentes a la reunión,

es un requisito común en nuestra legislación en todos aquellos casos en que se adoptan por órganos colegiados decisiones colectivas, en el que no puede verse ni limitación ni condicionamiento del derecho ni de su ejercicio, sino tan sólo un requisito que, en aras del principio de seguridad jurídica, permite rodear al acta iniciador del proceso de huelga de la necesaria formalidad y seriedad sin afectar para nada al contenido esencial del derecho, y que por lo mismo debe considerarse como razonable.

Intrascendentes también, en lo que al núcleo fundamental del derecho de huelga se refiere, considera el Letrado del Estado las dos matizaciones que, respecto de las disposiciones contenidas en el Real Decreto-ley 17/1977, se contienen en la Instrucción tercera, relativas al plazo de preaviso -que pasa de diez días naturales a diez días hábiles- y a la autoridad destinataria del mismo que deja de ser la laboral y pasa a ser la de Defensa. La particular incidencia de las huelgas en los superiores intereses de la defensa nacional, en un caso, y la naturaleza de los problemas implicados en una huelga que afecta a establecimientos militares, son razones que, por sí solas, justifican las especialidades discutidas, que, además, en cuanto se producen en el plano formal del procedimiento, cuyo respeto y la consiguiente falta de validez de toda actuación que lo desconozca, son condiciones precisas sin las cuales la autoridad gubernativa mal podría cumplir su función de dar un cauce institucional para el discurrir de estos conflictos colectivos.

Por último, en cuanto a la petición conjunta de anulación de las Instrucciones séptima, octava y novena, referidas a las que se consideran huelgas ilegales y abusivas y a los supuestos en que resulta procedente el cierre del establecimiento afectado, respecto de las cuales los recurrentes afirman -sin argumentación alguna- que suponen una restricción notable del derecho de huelga, se remite al contenido de los arts. 7, 10 y 11 del Real Decreto-ley 17/1977, en relación con la doctrina sentada por el Tribunal en su tan reiterada Sentencia de 8 de abril de 1981, respecto de la ocupación de locales por los huelguistas (fundamento jurídico 17), de las huelgas de solidaridad (fundamento jurídico 21), de las que tengan por finalidad alterar la vigencia de un Convenio Colectivo (fundamento jurídico 14), de las rotatorias, de celo y de aquellas que afectan a sectores estratégicos o impliquen una alteración colectiva del régimen de trabajo distinto a la huelga (fundamento jurídico 10), así como de la facultad de cierre patronal y sin limitaciones (fundamento jurídico 22).

4. El Ministerio Fiscal ha expuesto en su escrito de alegaciones que en el presente recurso de amparo no se trata de impugnar unos actos concretos que hayan lesionado de modo efectivo unos derechos constitucionales, en este caso los de igualdad y de huelga. Las Instrucciones impugnadas, de suyo, en tanto no se apliquen, no vulneran ningún derecho. Ocurre como con una ley que pudiera ser reputada lesiva de un derecho o libertad fundamental: La ley podrá ser inconstitucional en la medida que lesione un derecho fundamental, pero hasta tanto no se aplique y se produzca una efectiva vulneración ningún particular podrá impugnarla. El recurso de amparo, como señala el art. 41.2 de la LOTC, está limitado a lesiones o daños efectivos, "frente a las violaciones de los derechos y libertades", dice este precepto, con lo que, como repetidamente nos recuerda la jurisprudencia de este Tribunal, no se pueda dar frente a lesiones potenciales o futuras; no cabe el recurso cautelar. La jurisprudencia es abundante y constante.

No quiere decir esto que haya que exigir en esta ocasión esa legitimación y que, por tanto, no cumplida, el recurso tenga que ser rechazado. La conclusión es que no se ha producido una vulneración actual, presente, efectiva de los derechos fundamentales que se invocan y que, por tanto, conforme al art. 41.2 antes citado, que viene a reproducir el 161.1 b), C.E., y a la repetida doctrina de este Tribunal, el recurso adolece

de inadmisibilidad, que ha de ser situada en el art. 50.1 b), LOTC: Carecer la demanda de los requisitos legales. Y este ha de ser el primero y principal pedimento que deduce ante este Tribunal.

Para el supuesto de que no se estime concurrente este motivo de inadmisibilidad pasa a examinar el fondo del recurso.

Examina, en primer término, la invocación del art. 14 que contiene la demanda y sobre cuya infracción no hay otra referencia que su mera mención. En el fondo responde sin duda a que no estamos en rigor ante un verdadero recurso de amparo. Si la invocación de que el derecho a la igualdad ha sido vulnerado obedece a que el personal civil de la Administración Militar ha sido, en estas Instrucciones, tratado de modo distinto y discriminatorio al resto de los trabajadores; conviene desde ahora dejar zanjado el asunto con dos simples puntualizaciones: a) Que existen diferencias entre los trabajadores de la Administración Militar y los demás, precisamente en razón a las evidentes peculiaridades de la defensa nacional, que justificarían un tratamiento diverso, que no quiere decir ni mucho menos discriminatorio, y b) Que en las impugnadas Instrucciones no hay trato diferenciado, sino mera acomodación al régimen del servicio público del derecho de huelga que regula el Real Decreto del 77.

En cuanto al derecho de huelga, la objeción global de inconstitucionalidad reside, según los demandantes, en que se ha incumplido la reserva de ley que establece el art. 28.2, en relación con el 53.1, ambos de la Constitución. Y es aquí donde se presenta con más claridad la inadmisibilidad del recurso. La cuestión suscitada, si se quiere, podrá ser discutible, pero nunca en el seno de un recurso de amparo, limitado a proteger a todos los ciudadanos frente a violaciones de derechos o libertades fundamentales. Y es claro que la inobservancia de una reserva de ley no constituye vulneración de derecho constitucional susceptible de amparo.

Quede constancia de todas formas que el derecho de huelga está regulado por el Real Decreto-ley del 77, preconstitucional, pues, al que no pueden alcanzar las exigencias formales de disciplina normativa ordenadas en la Constitución. Así lo tiene dicho con carácter general este Tribunal y de modo concreto en relación a este Decreto por las varias veces referida STC 11/1981, en su fundamento 5.º Y las Instrucciones se esfuerzan en reproducir lo que en ese Real Decreto se contiene.

Desechada la descalificación íntegra de las Instrucciones procede ver si han incurrido en las parciales que se exponen por los actores.

La primera tacha de inconstitucionalidad es para la instrucción segunda y se subdivide en tres apartados: a) Que la facultad para convocar la huelga no debe corresponder sólo a los trabajadores y sus representantes, como queda recogido, sino también a los Sindicatos; b) Que se haga reconocimiento expreso que pueda convocarla el Comité general de trabajadores, y c) Que es un formalismo injustificado el tener que levantar acta de la reunión que convoque la huelga que han de firmar todos los asistentes.

Respecto de ellos expone:

a) El art. 38.1 LOTC otorga “efectos generales” a las Sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad; por tanto, es aplicable a esta instrucción la precisión hecha por la referida STC 11/1981 de que también los Sindicatos pueden convocar la huelga.

El apartado b) constituye, como reconoce la propia demanda un “pronunciamiento ocioso” No se puede pedir al TC una aclaración en previsión de discrepancias que

puedan surgir en la interpretación de un texto normativo. También la STC 11/1981, en su fundamento jurídico 4.º, contiene consideraciones aplicables a esta pretensión.

c) Por último, ese formalismo que se reputa injustificado es lo mismo que se dice en el Decreto del 77. La única diferencia es que la instrucción señala que firmen “todos” los asistentes, y ese determinante “todos” no aparece en el Decreto, que sólo dice que firmar n los asistentes. En tal diferencia no puede seriamente sustentarse un motivo de vulneración de la Constitución.

A la instrucción tercera, además de un excesivo rigor en alguna expresión, se le objeta: a) Que el plazo de preaviso está fijado en días hábiles y no naturales como recoge el art. 4 del Decreto del 77, y b) Ciertas particularidades en orden al receptor de ese preaviso.

En cuanto a lo primero, poca consistencia tiene el cambiar los días naturales por hábiles, aunque esto pueda suponer uno, dos o hasta tres días m s, y que esto se considere como lesión del derecho fundamental de huelga. Este cambio de días naturales por hábiles, del que no se ofrece ninguna explicación en las Instrucciones, podría haber sido motivo de rectificación por el Tribunal Supremo en la medida que se apartaba del patrón de la normativa reguladora de la huelga, pero si no lo fue, por las razones que sean, no revisables en esta sede al no detectarse lesión de derecho fundamental, no puede pretenderse con fundamento que ese cambio afecte al contenido del derecho fundamental invocado y dé lugar a un proceso constitucional.

Y en lo que concierne a la duplicidad de receptor del preaviso de huelga (Jefe del establecimiento y autoridad laboral), es lo mismo que se dispone con carácter general en el art. 3.3 del Decreto del 77, sólo que, atendiendo las particularidades propias de los servicios públicos y de las Instituciones castrenses, el empresario de que habla el Decreto viene sustituido por el Jefe del establecimiento de que se trate y la autoridad laboral, según el Decreto de 13 de junio de 1980, lo es el Ministro o las Direcciones de Servicio. No se ve por parte alguna en qué pueda consistir la vulneración constitucional que constituye el objeto del proceso de amparo.

La regulación que se contiene de los servicios mínimos respeta el contenido señalado por el Decreto del 77 y responde a las particularidades de los Centros militares. Las declaraciones o determinaciones que la demanda pretende nada tienen que ver con una posible lesión del derecho fundamental que se considera. En todo caso -y esto es volver una vez m s a nuestra objeción de admisión del recurso- habría que estar a decisiones concretas de la autoridad laboral militar para entrar a examinar si se ha producido o no un agravio al derecho de huelga.

Por último se pretende que la huelga no se restrinja a los intereses profesionales de los trabajadores.

Tampoco se hace posible advertir qué tacha de inconstitucionalidad pueda oponerse a esta restricción que es cabalmente la misma que se contiene en el art. 11 del Decreto del 77 y que autorizó con su fallo de no inconstitucionalidad este TC. La Instrucción 7.ª se limita a reproducir el texto del Decreto del 77, cuidadosa de introducir la rectificación acordada por este Tribunal: Hacer desaparecer, por inconstitucional, el término “directamente” que obraba en el art. 11 b) del Decreto y que no aparece recogido en el núm. 2 de esa instrucción.

En mérito a cuanto ha quedado expuesto, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que desestime el presente recurso de amparo, en primer término, por concurrir la causa de inadmisión del art. 50.1 b) y, en su defecto por no resultar violación de los derechos fundamentales invocados.

5. Por providencia de octubre de 1985 se señaló para deliberación y votación del recurso el día 4 de diciembre siguiente, quedando concluida el día 12 de febrero.

FUNDAMENTOS:

II. Fundamentos jurídicos

1. Deducido este recurso de amparo contra las “Instrucciones en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración Militar”, dictadas por el Ministro de Defensa el 30 de septiembre de 1982, parcialmente confirmadas por la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1984, por violación de los derechos establecidos en los arts. 28.2 y 14 de la Constitución Española, opone en primer lugar el Ministerio Fiscal que el recurso, precisamente por formularse contra unas “Instrucciones”, no versa sobre actos concretos que hayan lesionado de modo efectivo unos derechos constitucionales, ya que en tanto no se apliquen aquéllas no se vulnera el derecho de huelga, pudiendo en su caso hacerse valer el recurso de amparo contra los actos concretos de aplicación, tesis que bajo esas premisas sería coherente con la doctrina de este Tribunal que excluye de estos recursos las presuntas violaciones eventuales, derivadas del temor del recurrente a una hipotética violación ulterior del derecho por parte del poder público actuante.

Para dar respuesta al problema planteado por el Ministerio Fiscal ser preciso considerar cuál sea la naturaleza de esas Instrucciones, acerca de lo cual los recurrentes -muy particularmente en sus alegaciones en vía administrativa- mantienen que se trata de una disposición de carácter general, que ha de ser cumplida por los administrados directamente, gozando de un carácter normativo de índole innovadora, mientras que, por el contrario, la Abogacía del Estado -al contestar la demanda en el contencioso seguido ante el Tribunal Supremo- señala que no se trata propiamente de una disposición de carácter general puesto que la autoridad militar concretamente el Ministro de Defensa, no ha hecho otra cosa que elaborar unas instrucciones para que sirvan de pauta para el supuesto de que se ejerza el derecho de huelga por el personal laboral dependiente de la Administración Militar, instrucciones que carecen de todo valor normativo al no haberse publicado en el “Boletín Oficial del Estado” ni en el “Diario Oficial del Ejército”, tratándose de unas instrucciones -afirma el Letrado del Estado- como cualesquiera otras que pueda haber en relación a otros aspectos laborales, como relativos a horarios uniformes, medidas de seguridad o productividad, transportes colectivos, etcétera, pudiéndose acudir, en su caso, a la autoridad laboral o a la jurisdicción del mismo orden, si el personal considera lesivas las medidas.

Aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas reglamentarias se trata, bastando que la Instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación, hay que recordar también que la misma se exige, en el “Boletín Oficial del Estado”, para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sentado lo anterior habrá que detenerse en el examen de las “Instrucciones” objeto de este recurso de amparo, para reputarlas tales, y no otra cosa, no ya por la propia denominación atribuida por el órgano que las emitió, sino antes bien por los motivos que la misma Abogacía del Estado refiere, debiéndose insistir en la falta de publicación en boletines o diarios oficiales, así como en que consta en el expediente instruido para su elaboración que la misma se verifica con ese expreso y concreto carácter de “instrucciones”, las cuales, una vez aprobadas, se acordó cursarlas a las Direcciones de Servicios, Jefaturas de Establecimientos y Organismos autónomos, así como difundirlas entre todo el personal civil no funcionario dependiente de la Administración Militar directamente afectado por las mismas, haciéndolas también llegar al Comité general de trabajadores de dicha Administración Militar.

2. Establecido lo anterior, e insistiendo en que cuanto se dispone en las Instrucciones equivale o es de por sí un mandato u orden que todos y cada uno de los destinatarios deben observar cuando del ejercicio del constitucional derecho de huelga se trate, fluye naturalmente una doble consecuencia de la mayor importancia para resolver lo que este recurso de amparo plantea, a saber, de una parte, que queda eliminada la cuestión relativa a las posibilidades admisibles en esta vía de amparo de impugnación de reglamentos o de normas de índole reglamentaria, siendo ocioso penetrar en ella; y, de otro lado, que parece diáfano que merced a unas “Instrucciones” se pueden afectar ya desde el instante mismo de su emisión -o, si se apuramos, desde su conocimiento por los destinatarios- derechos y libertades fundamentales atribuidos a los ciudadanos, cuestión en la que habremos de detenernos observando que en puridad las “Instrucciones”, que como se apuntó tienen también como destinatarios a todos y cada uno de los trabajadores dependientes de la Administración Militar, incluyen auténticas órdenes o mandatos que éstos vienen obligados a cumplir, sin aguardar acto concreto alguno de aplicación, por lo que, cabe concluir, nos hallamos ya frente a una lesión activa del derecho fundamental establecido en el art. 282 de la C. E., lesión que está ya en el contenido material de unas “Instrucciones” que, entre otros aspectos, vienen a regular quiénes están facultados para adoptar el acuerdo de declaración de huelga, cuanto afecta al preaviso, los órganos que deben intervenir en la determinación de los servicios mínimos y casuismo respecto de cuales son los supuestos en los que la huelga debe calificarse como ilegal.

Que no se regulase en el RDL del 77 no implica que no se les reconociese el derecho de huelga a estos funcionarios

STC 26/1986, de 19 de febrero

3. Es preciso también responder a lo argüido por el Ministerio Fiscal y por el Abogado del Estado en el sentido de que mal pueden vulnerar derecho ni libertad alguna las “Instrucciones” de que se trata, porque no han hecho otra cosa que atenerse y, en su caso, adaptar lo previsto en el R. D. L. 17/1977, tras su censura por este Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de abril de 1981.

A este respecto hay que decir que esta Sentencia, ante una pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de aquel R. D. L., expresiva de que “lo dispuesto en el presente R. D. L. en materia de huelgas no es de aplicación al personal civil dependiente de establecimientos militares”, desestima dicha pretensión y al razonar sobre ello (fundamento jurídico 25) entiende que una norma que se limita a señalar los casos a los que un cuerpo de normas no es aplicable, no puede por sí solo ser inconstitucional, pues el hecho de que algunas deban considerarse especiales, no aplicables en un determinado caso, no es contrario a la Constitución; explica también que, tras la promulgación del art. 28 de la C. E., la exclusión de la

aplicación de una normativa concreta, en modo alguno tiene el sentido prohibitivo que poseía en el R. D. L. en cuestión, pronunciándose también el Tribunal en el sentido de que 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.

Se pretende -insistimos que las controvertidas "Instrucciones" ministeriales no hacen sino adaptar el R. D. L 17/1977 a las peculiaridades del supuesto de hecho que regulan, de acuerdo con las previsiones de la disposición adicional primera del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, a cuyo tenor los trabajadores al servicio de la Administración Militar tendrán los derechos de libre sindicación y de huelga, con el alcance y contenido que, en función del superior interés de la defensa nacional, señale la normativa de específica aplicación a dicho personal. Y, todavía añade el Abogado del Estado, que mientras no se dicte una regulación nueva por medio de la oportuna Ley Orgánica, estar la misma contenida en el R. D. L. de 1977, con las precisiones incluidas en la Sentencia de este TC a que hicimos ya referencia.

Mas si lo que se requiere es una "normativa específica", con abstracción o, en su caso, además de la que contiene el R. D. L. 17/1977, ser n ociosas las reiteraciones o meras transcripciones que se hagan respecto de ese R. D. L., o absolutamente inaceptables las alteraciones mediante las cuales se venga a regular aspectos esenciales del derecho fundamental establecido en el art. 28.2 de la C.E.

4. Lo razonado conduce a una estimación de este recurso de amparo, con los pronunciamientos inherentes a esa solución.

FALLO:

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Avelina Moral Bautista y otras doce personas contra las "Instrucciones en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración Militar", dictadas por el Ministro de Defensa en 30 de septiembre de 1982, parcialmente confirmadas por la Sentencia dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en 22 de octubre de 1984, y en su virtud declaramos la nulidad de los antedichos acto y resolución.

Publíquese en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a diecinueve de febrero de mil novecientos ochenta y seis.