

EL PERSONAL LABORAL ADSCRITO A LOS ESTABLECIMIENTOS MILITARES: EVOLUCIÓN DE LA «APLICABILIDAD» NORMATIVA

Francisco Jiménez Rojas

Sumario

- I. Introducción.
- II. Los derechos constitucionales en juego.
- III. El «tracto» jurídico aplicativo: incidencia de los convenios colectivos y los pronunciamientos jurisprudenciales. 1.–Aproximación a la teleología del reglamento. 2.–El análisis de la norma específica: concepto transversal y postulados esenciales. 3.–Los convenios colectivos y demás normas de aplicación.
- IV. Conclusiones.
- Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

1. La idea generatriz que subyace en el presente estudio de investigación relacionado con el ámbito de la «defensa», el sustrato de la materia que, en esencia, le sirve de fundamento, consiste en responder a la razón por la cual la normativa específica aplicable al personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares (PCNF), cuya regulación se halla en el Real Decreto (RD) 2205/80¹, pese a revelarse consistente y compacta en el conjunto de su articulado –inmutable, por otra parte, en su

¹ El RD 2205/80, de 13 de junio de 1980, fue publicado en el *BOE* n.º 251 de 18 de octubre de 1980.

ya dilatada trayectoria–, ha sido desplazada prácticamente en su totalidad por una normativa que se ha venido pactando, primero bajo el impulso de unos órganos de representación unitaria de los trabajadores, exclusivos y excluyentes, diseñados por la propia norma para el ámbito del Ministerio de Defensa, y en una fase posterior, rozando ya el ocaso del siglo xx, mediante la iniciativa de elementos ordinarios de representación sindical con implantación y capacidad de irradiación en toda la esfera estatal².

La regulación jurídico-laboral de este colectivo de personal data de hace un siglo³. Sin embargo, tal tipo de relación, ciertamente compleja, ha conocido diversas fórmulas de carácter laboral, con la consideración de «especial» en la Ley rectora de las Relaciones Laborales (LRL) inmediatamente antes que el Estatuto de los Trabajadores (ET)⁴, y actualmente en una especie de «régimen intermedio» entre la potestad normativa del Estado –en cuanto a condiciones de trabajo de sus empleados– y la facultad de negociar convenios colectivos (CCOL)⁵, siquiera sea con la pretensión de homologar las (inferiores) condiciones de trabajo que en todo caso deben darse con respecto a los trabajadores de la esfera civil, en materias de índole económica, laboral y asistencial, pero no «sindical», materia está última inicialmente innegociable.

Una primera aproximación al tema sugiere que esa misma posibilidad ambivalente del Estado, la de producir normas imperativas, unas veces, y negar, conceder o transigir, otras, ha sido la que a la postre ha permitido que la normativa reguladora específica –el RD 2205/80 y sus numerosas normas puntuales de aplicación y desarrollo⁶– se haya visto ampliamente

² El primer CCOL para el personal laboral en el ámbito del Ministerio de Defensa (PLMD) fue suscrito en 1984; el último de los cuatro firmados lo fue en 1992. A partir de diciembre de 1998 los sucesivos CCOL denominados «Únicos» para el personal laboral de toda la Administración General del Estado (PLAGE), sustituyen a los convenios de ámbito ministerial (u organismos dependientes de ellos).

³ Un análisis exhaustivo y en profundidad sobre la relación de trabajo del PCNF en establecimientos militares puede consultarse en SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares (coordinadas y peculiaridades de su régimen jurídico)*, Univ. de Murcia, Murcia, 1996; y también en GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario al servicio de establecimientos militares*, Comares, Granada, 2000. Acerca de esta cita concreta, SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral...*, cit., pág. 189 (nota a pie 93) y 495-496.

⁴ Art. 3.1.h) de la LRL, Ley 16/76, de 8 de abril, de Relaciones Laborales.

⁵ Así consta en el preámbulo (o la exposición de motivos) del RD 2205/80. En palabras de la doctrina, MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, decimotercera edición, Tecnos, Madrid 1992, pág. 508, «a medio camino entre los contratos especiales y los comunes con particularidades».

⁶ Sirvan de ejemplo la Orden 25/84, de 12/4; la Orden 12/85, de 6/3; la Instrucción 23/85, de 24/12; la Orden Ministerial 23/86, de 13/3 de marzo; la Instrucción 724/09457/86, de 23/4, entre otras muchas.

superada en la actualidad, hasta el punto de que los CCOL aplicables a este tipo de relación son los mismos que extienden su ámbito a todo el «personal laboral» de la Administración General del Estado (AGE) en su conjunto⁷. No obstante, han tenido que transcurrir más de tres décadas para llegarse a equiparar el régimen de derechos colectivos y sindicales del trabajo en los establecimientos militares, con el que se presta –también en régimen laboral– en otros ministerios o dependencias públicas, o en el ámbito civil; además, siempre bajo la atenta mirada de la cláusula de salvaguarda de la «defensa nacional» y sus intereses, concepto jurídico extraordinariamente amplio e indeterminado⁸ que, desde luego, sigue teniendo vigencia, si bien ahora bajo una perspectiva jurídica más objetiva, delimitada, concreta y, consecuentemente, menos arbitraria.

En fin, de no haber sido por las múltiples y tempranas aportaciones de la jurisprudencia y la doctrina científica, y a remolque de ellas, de los posicionamientos de última hora del legislador (orgánico), tal vez la realidad jurídico-social de este colectivo, en lo que a derechos constitucionales se refiere, seguiría siendo en nuestros días tan sombría e incierta como lo era en los inicios de la norma, sobre todo en materias de índole colectiva y sindical, y en cuestiones de tan amplio calado como los derechos de representación y participación en la empresa, la negociación colectiva o la huelga.

2. No ofrece dudas que la trayectoria que ha venido describiendo la normativa laboral común desde los años ochenta del siglo pasado –las sucesivas y profundas modificaciones en el ET y en sus normas de desarrollo– ha terminado penetrando en la coraza inmovilista diseñada por la última reglamentación del trabajo dirigida al personal laboral de los establecimientos militares, el RD 2205/80, a fuerza naturalmente de acumular «desfases», cada vez mayores, entre las condiciones de trabajo experimentadas por la relación laboral ordinaria de los trabajadores del ámbito civil, y la específica desarrollada en el espacio de estos acuartelamientos, por cierto –y afortunadamente– cada vez con menos «materia gruesa» que pueda llamarse peculiar.

En el personal laboral que presta sus servicios, adscrito a cualquier dependencia militar, concurren circunstancias jurídico-normativas que no resultan fáciles de conciliar. En ocasiones, por su relación con el personal militar, con el que viene colaborando habitualmente desde hace muchas décadas, pero que, dada la naturaleza de su función, proyecta su participación en la Administración Pública bajo claves jurídicas distintas. Otras

⁷ A ese respecto, las distintas versiones del denominado CCOL «Único» para el PLAGE.

⁸ Así lo entiende SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral...*, cit., pág. 203.

veces, por su coincidencia «locativa» (geográfica) en el ámbito del trabajo con el personal funcionario; o, incluso, el estatutario en ocasiones (hospitales militares, por ejemplo), regido también por normas distintas –al mismo tiempo diferentes a las de los militares–, pero comunes en ciertos aspectos de índole económica, asistencial o participativa (entiéndase así, en el Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP). Y, para mayor complejidad aún, bajo una relación jurídica que no es ordinaria pero tampoco (formalmente) especial, sino «peculiarísima», que evoluciona con cierto dinamismo hacia un régimen de empleo público cada vez con menos asideros en el recurso a la «defensa nacional», pero también más deslaboralizado, en el sentido de más cercano a un estatus «cuasifuncionarial», en áreas coincidentes de regulación, propias de los empleados públicos en general, y especialmente en lo que afecta a órganos de representación, negociación colectiva y participación (electoral). El resultado de todo ello configura una relación compleja –ya se ha dicho–, a veces de oscuros contornos, por la dificultad que presenta tanto el fenómeno de la regulación cuanto el de la aplicación normativa concurrente (así, reglamentación de trabajo, instrucciones y órdenes del Ministerio de Defensa, CCOL, normativa estatal...).

Todas estas vicisitudes que se acaban de enunciar serán analizadas lo más escuetamente posible, dada la extraordinaria dimensión de la materia y la lógica limitación de este trabajo, a lo largo de las páginas que siguen.

II. LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES EN JUEGO

3. La vigente Constitución afirma tener su fundamento en la «indisoluble unidad» de la Nación española, y en cuanto «patria común e indivisible» (art. 2 CE) encarga a las Fuerzas Armadas (FAS) la misión de garantizar su soberanía e independencia, defender la integridad territorial y el ordenamiento constitucional (art. 8.1 CE)⁹. El Estado tiene competencia exclusiva en esta materia, «Defensa y Fuerzas Armadas», igual que la tiene sobre legislación laboral, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a

⁹ El art. 8.2 CE establece que una LO debe regular las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución. Actualmente, la materia viene regulada por la LO 5/2005, de 17/11, de Defensa Nacional, que ha derogado a la anterior LO 6/80, de 1/7. Asimismo, la LO 9/2011, de 27/7, de Derechos y Deberes de los Miembros de las FAS; la Ley 39/2007, de 19/11, de la Carrera Militar; la Ley 8/1998, de 2/12, del Régimen Disciplinario de las FAS y el RD 96/2009, de 6/2, que aprueba las RROO para las FAS, completan la normativa sustantiva más relevante del personal militar.

cabo por los correspondientes órganos de las comunidades autónomas (art. 149.1.4.^a y 7.^a CE, respectivamente).

Por otra parte, el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado (art. 97 CE); en todo caso, corresponde a su presidente dirigir la política de defensa y ejercer, respecto de las FAS, las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar¹⁰. El «desarrollo constitucional» llevado a cabo por el legislador orgánico ha establecido que, actualmente, la organización de las FAS¹¹, respondiendo a los principios de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia, tenga como finalidad de su «política de defensa» proteger –entre otros aspectos esenciales– la Constitución y los valores superiores que esta diseña (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político; art. 1.1 CE), el pleno ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, además de la garantía, independencia e integridad territorial de España (EM y art. 1, LO 5/05).

No ha querido proporcionar la norma ahora vigente, concepto alguno de lo que pueda considerarse la «defensa nacional», cosa que sí hizo la anterior (art. 2 LO 6/80), que contemplaba expresamente como tal la

«... disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión», ligadas a esa misma finalidad que se acaba de citar: unidad, soberanía e independencia, integridad territorial y ordenamiento constitucional, «protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria».

En punto a las exigencias de la «seguridad y defensa nacional» (art. 1 LO 9/11), el militar guardará y hará guardar la Constitución, cumpliendo sus obligaciones y las de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) (art. 5 LO 5/05), y quedando sujeto al deber de «neutralidad política», razón por la que no puede fundar ni afiliarse a partidos políticos, y debe mantener una estricta neutralidad pública en relación con la actuación de estos. Tiene prohibido, asimismo, ejercer el derecho de sindicación y, por ello, tampoco puede fundar ni afiliarse a sindicatos o realizar actividades sindicales ni permitir el ejercicio de tales actividades en el ámbito de las FAS, excepto –he aquí la diferencia sustancial introducida por la actual LO 9/11, que acoge expresamente la doctrina constitucional con respecto

¹⁰ Art. 2.2.f. Ley 50/1997, de 27/11, del Gobierno. Asimismo, LO 5/5, de 17/11, art. 6.

¹¹ BAYLOS GRAU, A. *Derecho de huelga y servicios esenciales*. Tecnos. Madrid, 1987, pág. 80; considera que la concepción de FAS reviste una «fuerza atractiva» como elemento autónomo y estructuración constitucional de derechos y deberes, que se traduce en una «inmunidad» que llega a extenderse a «la neutralización del soporte geográfico, el lugar militar, también frente a terceros, más allá del ámbito personal que le es propio».

a las normas que la preceden— las que para el «personal civil» (laboral y funcionario) se contemplan en la Ley orgánica 11/85 de Libertad Sindical (LOLS) —modificada recientemente al efecto— y demás legislación aplicable. «En todo caso ha de mantener su neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos».

Tampoco podrán los miembros de las FAS recurrir a los medios propios de la acción sindical, entendida como negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo y ejercicio del derecho de huelga. Ni será lícito para ellos realizar acciones sustitutivas o similares a este derecho ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de las unidades de las FAS (art. 7 LO 9/11). Por su parte, de acuerdo con la redacción actual de la LOLS (DA 3.^a), el personal civil que ejerza el derecho a la «actividad sindical» (reconocida en el art. 2.1.d. LOLS) en unidades, buques y demás establecimientos militares deberá tener en cuenta y respetar el principio de «neutralidad política y sindical de los miembros de las FAS y ajustarse a las normas sobre actividad sindical de los empleados públicos»¹².

De cuanto se lleva expuesto, no parece colegirse que, *prima facie*, «los intereses de la defensa nacional» tengan una relación directa o puedan decidirse ordinariamente en toda clase de establecimientos, dependencias militares y similares, y menos aún, que el personal laboral que presta sus servicios en ellos pueda incidir de manera notable en tales intereses; como tampoco parece plausible que la salvaguarda de aquellos se aleje demasiado de las decisiones que, al respecto, compete tomar al núcleo gestor de la defensa nacional, es decir los «poderes del Estado» investidos para ello de las atribuciones que les confiere la LODN (Corona, Cortes, Presidente del Gobierno, ministro de Defensa, Consejo de Defensa Nacional...; art. 3 a 8 LO 5/05).

Así parece haberlo entendido, por fin, el legislador orgánico, que, haciéndose eco de la opinión doctrinal y las interpretaciones constitucionales¹³, se ha determinado a contemplarlo expresamente en la LOLS, ponien-

¹² Redacción actual introducida por LO 9/11, DF 2.^a

¹³ Véase la STC 101/91, de 13/5, cuyo FJ 4 establece 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»; ello se deduce de las normas que regulan materias conexas, Real Decreto-ley 10/1977, de 8/2, que expresamente prohíbe (art. 1) «actividades políticas o sindicales dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas», y la Ley 85/1978, de 28/12, aprobatoria de las RROO, cuyo art. 182 «obliga al militar a mantener su neutralidad, no solo 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’»; principio de

do con ello fin a la extemporánea prohibición –desprovista de cualquier matiz en su literalidad– de ejercer la actividad sindical «en el interior» de los establecimientos militares, en sintonía con el precepto contenido en la DA 1.ª del Real Decreto-ley 17/77 (respecto del derecho de huelga), y alineada también con otras normas «de transición» constitucional ya derogadas (art. 1.º Real Decreto-ley 10/77 y Ley 85/78)¹⁴, clarificando de ese modo bastante el panorama teórico-normativo que se ha venido arrastrando desde entonces hasta no hace mucho tiempo.

4. En el orden constitucional vigente, los sindicatos de trabajadores (y también las asociaciones empresariales), mediante el libre ejercicio de su actividad con respeto a la Constitución y a la ley, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses que les son propios (art. 7 CE)¹⁵. «Todos» tienen derecho a sindicarse libremente¹⁶, si bien la ley que regule este derecho¹⁷ puede «limitar o exceptuar» su ejercicio a las fuerzas e institutos armados y otros cuerpos sometidos a disciplina militar (la Guardia Civil) –así ha venido ocurriendo¹⁸–, y también ha de regular la ley las «peculiaridades» de su ejercicio para los funcionarios públicos¹⁹. Tal clase de libertad

neutralidad que «encuentra su justificación en los fines que el art. 8 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas (STC 97/1985, 107/1986, 161/1987 y 77/1988)».

¹⁴ Efectivamente, el art. 182 de las RROO para las FAS (Ley 85/1978, de 28/12), para preservar la neutralidad política y sindical, no permitía ejercer ni toleraba en modo alguno la divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares.

¹⁵ Sobre el alcance del término «todos» véase BAYLOS GRAU, A., *Sindicalismo y Derecho Sindical*, 4.ª edición. Bomarzo. Albacete, 2009, pág. 17-19. Con respecto a los trabajadores, la regulación se encuentra en la LOLS (LO 11/1985, de 2/8). El régimen jurídico de los empresarios, excluidos del derecho de sindicación, se halla en la Ley 19/77, de 1/4, y en el RD 873/77, de 22/4.

¹⁶ En el art. 1.2 de la LOLS se establece que «a los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario» al servicio de las AAPP.

¹⁷ La reserva de ley en relación con los derechos y libertades reconocidos en los art. 14 a 29 (cap. 2.º tit. I) CE, respetando al contenido esencial del derecho que se regule, está contemplada en el art. 53.1 CE. Así mismo, en el art. 81.1 CE está prevista la reserva de LO –por mayoría absoluta del Congreso–, entre otras, respecto de las leyes que «desarrollen derechos fundamentales y libertades públicas» (art. 15 a 29 de la CE). Considera GARCÍA MURCIA, J., «Sobre el desarrollo de la actividad sindical en los establecimientos militares y otros aspectos de la libertad sindical (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991, de 13 de mayo)», REDT, n.º 53, mayo-junio 1992, pág. 446, que ambos artículos «actúan, pues, en planos distintos».

¹⁸ El derecho de sindicación no puede ser ejercido por los militares. Actualmente, LO 9/2011, de 27/07, en particular su preámbulo y el art. 7.

¹⁹ Al respecto, el art. 103.3 CE establece que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos (...) las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación». Véase la Ley 9/1987, de 12/6, de Órganos de Representación, Determinación de Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LORAP).

comprende desde el plano constitucional, en el ámbito individual, el derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, y, en el colectivo, el de formar confederaciones los sindicatos, así como fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a ellas. Desde la vertiente negativa del derecho, «nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato» (art. 28.1 CE)²⁰.

La libertad sindical que conocemos a partir de la entrada en vigor del texto constitucional de 1978 tiene su antecedente legislativo en la Ley 19/77 reguladora del derecho de asociación sindical (no derogada expresamente, sino en lo que se oponga a la LOLS, según la disposición derogatoria –DD– de esta última). La disposición adicional (DA) del Real Decreto-ley 19/77 contempla la exclusión de su ámbito del personal militar (apartado 1), al tiempo que establece que «el ejercicio del derecho de asociación sindical por los funcionarios públicos y por el personal civil al servicio de la Administración militar se regulará por disposiciones específicas» (apartado 2)²¹.

Sobre ejercicio de derechos de actividad sindical, negociación colectiva, representación y participación institucional y derecho de reunión de los empleados públicos, Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), art. 15 y 31 a 46.

Los jueces, magistrados y fiscales tienen prohibido terminantemente, en tanto se hallen en activo, pertenecer a un sindicato (art. 127.1 CE y 1.4 LOLS). En cuanto a la Policía, la LO 2/1986, de 13/3, sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, establece su régimen jurídico sindical, si bien su art. 52.2 hace una excepción respecto de la Policía local (Ley 7/1985, de 2/4, de Bases del Régimen Local), admitiendo expresamente la aplicación de la Ley 9/87 sobre el ejercicio de derechos sindicales.

²⁰ Acerca de los derechos relativos a la libertad sindical, BAYLOS GRAU, A., *Sindicalismo y Derecho Sindical...*, cit. Una exposición detallada sobre la jurisprudencia relativa a la LOLS en ALBIOL MONTESINOS, I. (coordinador); ALFONSO MELLADO, C.; BLASCO PELLICER, A., y GOERLICH PESET, J. M., *Normas laborales básicas concordadas con la jurisprudencia de los Tribunales Constitucional y Supremo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005, págs. 959-995.

²¹ En desarrollo de la Ley 19/77, de 1/4, el RD 500/78, de 3/3, reguló aspectos relativos al ejercicio del derecho de asociación del personal civil al servicio de la Administración militar. «Dentro del término Administración militar quedan comprendidos todos los establecimientos, centros, unidades y dependencias encuadrados orgánicamente en el Ministerio de Defensa, así como los organismos autónomos dependientes del mismo» (art. 2.º). El personal civil a que se refiere la norma incluye los tres colectivos o grupos siguientes: a) funcionarios civiles, de los cuerpos generales y especiales; b) personal contratado en régimen de derecho administrativo, y c) personal civil no funcionario laboral (art. 3). Las asociaciones que se constituyan al amparo de esta norma «no podrán (...) acudir en ningún caso a la huelga» (art. 5.º). «Podrán ser suspendidas o disueltas por resolución del Ministerio de Defensa, basada en la realización de actividades determinantes de su ilicitud o en otras causas previstas en las leyes o en los estatutos. Las resoluciones ministeriales de no aprobación, suspensión o disolución de las asociaciones serán recurribles en vía contencioso-administrativa» (art. 7.º).

En principio, el derecho al ejercicio de la actividad sindical –tanto fuera como dentro de la empresa–²², que comprende en todo caso los derechos de negociación colectiva, ejercicio de huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y presentación de candidaturas electorales²³, quedó prohibido «en el interior de los establecimientos militares», lo mismo para funcionarios que para personal laboral (DA 3.^a LOLS); a tal efecto, habría que determinar reglamentariamente el concepto de establecimientos militares²⁴. Dicha prohibición ha venido justificándose, como se dijo antes, por la necesidad de preservar la neutralidad sindical y política en las FAS (art. 8.1 CE)²⁵. Sin embargo, ha tenido que transcurrir más de un cuarto de siglo para que la LOLS –modificada al respecto por LO 9/2011, de 27 de julio–, reconozca de manera paladina y expresa que el personal civil (ya sea funcionario o laboral) pueda ejercer el derecho a la actividad sindical en unidades, buques y demás establecimientos militares, si bien deberá ejercerlo teniendo en cuenta y respetando este principio impuesto a los miembros de las FAS, así como «ajustarse a las normas sobre actividad sindical de los empleados públicos».

Al respecto de este RD, opina MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo...*, *cit.*, pág. 509, que tal norma «debería seguramente entenderse derogada por la Const.». En la misma línea, GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, *cit.*, pág. 573-574. Por su parte, ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares», *REDT*, n.º 10, 1982, pág. 172, considera que «el Convenio 87 OIT (...) no permite esa versión reductiva de la libertad sindical» del RD 500/78.

²² Sobre el «posible contenido del derecho a la actividad sindical», véase GARCÍA MURCIA, J., «Sobre el desarrollo de la actividad sindical...», *cit.*, en las págs. 439-442.

²³ El art. 4.1 del RD 3149/1977, de 6/12, de Elección de Representantes de los Trabajadores en el Seno de las Empresas (derogado por ET/80), excluye de su ámbito de aplicación a los establecimientos militares.

²⁴ De nuevo STC 101/91, FJ 4.º, que afirma que el concepto legal de establecimiento militar no puede ser «desarrollado por la potestad reglamentaria de forma ilimitada» contraviniendo la reserva legal del art. 81.1 en relación con el 53.1 CE. Su posible extralimitación está sujeta al control jurisdiccional, y «subsidiariamente al recuso de amparo para proteger los derechos a la igualdad y libertad sindical...».

El mandato expreso de desarrollo reglamentario no se ha llegado a cumplir, pese a la intención manifestada en los CCOL de Defensa. En cualquier caso, «no puede confundirse establecimiento militar con Administración militar» (STC 11/81, FJ 25). Actualmente la LO 9/11, de 27/07, en su DF 2.^a ha dado nueva redacción a la DA 3.^a de la LOLS, desapareciendo así la previsión reglamentaria contenida en ella.

²⁵ En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el defensor del pueblo contra el 2.º párrafo de la DA 3.^a de la LOLS, el TC en su Sentencia 101/91 falló desestimando el recurso, si bien orientó su interpretación (FJ 4.º), en el sentido finalista y sistemático de «preservar la neutralidad sindical» de las FAS, que encuentra su justificación en los fines que el art. 8 CE encomienda a estas.

Entretanto, el desarrollo de la actividad sindical del personal laboral dentro de las dependencias militares ha ido evolucionando de manera paralela, o incluso simultánea, al ordenamiento jurídico-laboral y administrativo en su conjunto, lo que ha propiciado la negociación y aplicación de la legislación ordinaria –ET, normas estatales y CCOL– en el ámbito del personal al servicio de la Administración General del Estado (AGE), en detrimento cada vez mayor de la normativa (reglamentaria) específica constituida por el RD 2205/80 y sus normas de desarrollo, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

5. Constitucionalmente, se reconoce también, al máximo nivel, «el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses». La ley reguladora del ejercicio de este derecho debe establecer las «garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad» (art. 28.2 CE)²⁶.

El Tribunal Constitucional (TC) ha sostenido al respecto que la proclamación de la huelga como derecho subjetivo y además como derecho de carácter fundamental, significa, entre otras cosas, en coherencia con la idea del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) –y con los cánones hermenéuticos que proporciona el art. 10.2 CE²⁷–, legitimar

²⁶ La regulación del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo es preconstitucional. Se encuentra en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4/3, sobre Relaciones de Trabajo, cuya legalidad fue sometida a la consideración del TC, que en la importante Sentencia (Pleno) 11/81 de 8/4, declaró su constitucionalidad, si bien declaró inconstitucionales u orientó la correcta interpretación de algunos de sus preceptos (art. 3, apart. 1.º y 2.º a; 5 apart. 1.º; 6 apart. 7.º; 10 párrafos 1.º y 2.º; 11 apart. b; 25 apart. b; y 26). En el FJ 5 de dicha sentencia el TC afirma que «no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva», especialmente cuando la fuente de Derecho que se cuestiona se produjo respetando el sistema jurídico vigente al momento de ser promulgada. El Real Decreto-ley 17/77 no es inconstitucional por su forma de producción, lo cual no quiere decir que pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una LO o investido de tal carácter, «ni que pueda cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues esta tendrá que ser siempre una ley orgánica y el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa ley orgánica. Con las anteriores salvedades puede decirse que la regulación legal del derecho de huelga en nuestro país está contenida» en el citado Real Decreto-ley, en cuanto no sea contrario a la CE y en tanto no se dicte otra regulación por LO.

Sobre los arts. 55.1 y 116.1 CE, y conforme a lo dispuesto en el art. 23 de la LO 4/1981, de 1/6, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, «la autoridad gubernativa podrá prohibir las huelgas y la adopción de medidas de conflicto colectivo, cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión» de los arts. 28.2 y 37.2 CE.

²⁷ El art. 10.2 CE establece que las normas sobre derechos fundamentales y libertades que la CE reconoce (arts. 14 a 29 y 30.2 CE) «se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre

medios de defensa a los «intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes», entre ellos la huelga, a modo de encauzamiento –no de exclusión– institucional del conflicto, en coherencia también con el derecho reconocido a los sindicatos (art. 7 CE), en tanto que un sindicato sin derecho a ejercitar la huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido, y en última instancia promoviendo las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos sociales en los que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2 CE).

No obstante, comoquiera que ningún derecho constitucional es infinito, el de huelga encuentra sus límites al conectar con otros derechos del mismo rango, o con otros bienes constitucionalmente protegidos, de manera que «puede el legislador introducir limitaciones o condiciones (en el) ejercicio del derecho, siempre que con ello no rebase su contenido esencial»²⁸, la parte nuclear –o médula– del derecho, sin la cual este pierde su peculiaridad y deja de ser «reconoscible» como tal: en otros términos, el núcleo irreductible necesario para que el titular pueda ver satisfechos los intereses para cuya consecución el derecho se otorga.

La conciliación entre el respeto legal al contenido esencial del derecho de huelga (RD Ley 17/77 en relación con el art. 53.1 CE), por una parte, respecto del cual «el legislador puede considerar ilícitos o abusivos algunos tipos, siempre que lo haga justificadamente –que la decisión legislativa no desborde el contenido esencial del derecho; que los tipos o modalidades que el legislador admita sean bastantes por sí solos para reconocer que aquel existe como tal; y sean también eficaces para obtener las finalidades del derecho de huelga–», y, por otra, la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad (tutelables en amparo constitucional), encuentra su punto de equilibrio en lo que se conoce como «garantías de funcionamiento».

En tal sentido, «la decisión sobre la adopción de las garantías de funcionamiento de los servicios no puede ponerse en manos de ninguna de las partes implicadas, sino que debe ser sometida a un tercero imparcial»: la autoridad gubernativa; que «no es genéricamente la Administración Pública» –lo que nos permite añadir, aun por analogía, que tampoco es, genéricamente, la

las mismas materias ratificados por España». Así, DUDH (ONU, 10/12/48); Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 04/11/50); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 19/12/66); Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina (Oviedo, 04/04/97).

²⁸ MONEREO PÉREZ, J. L. «Límites subjetivos del derecho de huelga: algunas reflexiones críticas», *La Ley. Relaciones Laborales*, n.º 2, 1993, pág. 99, entiende que el derecho de huelga, en calidad de tal, «no admite más limitaciones en su contenido esencial que las deducibles del propio texto constitucional».

«Administración militar»—, «sino aquellos órganos del Estado que ejercen, directamente o por delegación, las potestades de gobierno», y que como tales responden directamente ante los ciudadanos. No posee el Gobierno, sin embargo, la facultad de imponer la reanudación del trabajo, aunque sí la de instituir un arbitraje obligatorio como vía de terminación de la huelga en casos de duración muy prolongada, posiciones irreconciliables o muy distantes y perjuicio grave para la economía nacional, siempre que se garanticen las condiciones de imparcialidad del árbitro (art. 10 RD-Ley 17/77)²⁹.

La noción de «servicio esencial de la comunidad» viene delimitada por el contenido de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Ningún tipo de actividad productiva puede *—a priori—* «ser considerado en sí mismo como esencial», luego tampoco la que se presta bajo la dependencia del Ministerio de Defensa por el mero hecho de que se halle localizada en lo que pueda calificarse como establecimiento militar. Lo es si los intereses afectados exigen el mantenimiento del servicio con una determinada intensidad y efectividad, en tanto que los servicios esenciales *—trasládese el concepto a los «intereses de la defensa nacional»—* no se dañan o peligran en toda situación de huelga. Por lo tanto, hay que examinar las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

En la adopción de las medidas encaminadas a garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales, la autoridad gubernativa ha de ponderar, pues, la «extensión territorial y personal», la «duración prevista», las necesidades del servicio «concretas», y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que la huelga repercute. Acerca del fundamento de la decisión gubernativa impositora de los servicios esenciales, el acto ha de estar adecuadamente motivado, explicitando las razones que a su juicio legitiman, en una concreta situación de huelga, la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio que deviene esencial para la comunidad, toda vez que cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, «la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación», que además debe exteriorizarse adecuadamente *—incluso probarse judicialmente, si fuera necesario—* a fin de que «los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses» a los que hubo de someterse³⁰. Se han de indicar los trabajos que no pue-

²⁹ STC 11/81, FJ 9, 10, 18 y 19.

³⁰ PAINO NAVARRETE, D., y GARCÍA-CALVO RODRÍGUEZ, L. F. «El ejercicio de derechos sindicales en los establecimientos militares», *REDT*, n.º 58, marzo/abril 1993, págs. 285-286; TC 21/86, FJ 16.

den sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en algún grado, y aun de manera sucinta, han de hacerse explícitos «los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios» para una posterior fiscalización jurisdiccional, en su caso.

No son suficientes, a este respecto, «indicaciones genéricas que puedan predicarse de cualquier conflicto o de cualquier actividad, y de las cuales no quepa inferir criterios para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone»³¹.

Pues bien, en torno a estas consideraciones, al promulgarse la Constitución devino contraria al derecho de huelga la regulación «con valor prohibitivo» respecto del personal laboral dependiente de establecimientos militares, contenida en la norma preconstitucional reguladora del citado derecho (Real Decreto-ley 17/77, DA 1.^a)³². Así lo entendió el TC al despejar cualquier duda afirmando 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».

En ese orden de cosas, incluso podría darse la paradoja, como ya advirtiera en su día la doctrina científica, de que el derecho de huelga se ejercitase por el personal civil dependiente de establecimientos militares «con menores límites objetivos y funcionales que los que afectan a los trabajadores del sector privado»³³, en tanto que el art. 28.2 CE en absoluto excluye a clase alguna de «trabajadores» y la ley que regula el ejercicio del derecho no resulta de aplicación al personal de que ahora tratamos. No

³¹ Acerca del ejercicio de huelga en servicios esenciales de la comunidad, véase STC 8/92, de 16/1, que en su FJ 2 alude a las STC 11/1981, 26/1981, 33/1981, 51/1986, 53/1986, 27/1989, 43/1990, 122/1990 y 123/1990). Frente a la «tendencia expansiva», la última doctrina constitucional, «evitando el deslizamiento conceptual» desde otra norma (no reguladora del derecho fundamental), STC 193/06, de 19/06, FJ 5; asimismo STS 3.^a 20/2/98 (rec. 752/96). Véase BAYLOS GRAU, A., *Sindicalismo y Derecho sindical...*, cit., pág. 78.

³² En conexión con la DA 1.^a del Real Decreto-ley 17/77, de 4/3, véase el art. 1.^o Real Decreto-ley 10/77, de 8/2, por el que «quedan prohibidas las actividades políticas o sindicales dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas». Tal norma fue derogada por la Ley 17/89, de 19/7. En la misma dirección prohibitiva, art. 4.1 RD 3149/1977, al amparo de la Ley 19/77, DA apartado dos.

³³ Así lo indican, por ejemplo, ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos...», cit., pág. 176 (nota a pie 16), citando a VALDES; MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo...*, cit., pág. 702 (nota a pie 9), citando a MATÍA PRIM; CASAS BAAMONDE, M. E., «El derecho de huelga de los trabajadores de la Administración militar y su 'normativa específica'», *REDT*, n.º 27, julio/sept. 1986, pág. 441, quien afirma que «más fácil hubiera sido, sin duda, que el Tribunal Constitucional hubiera declarado formalmente la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera del RDLRT y procedido así a acoger a los trabajadores de la Administración militar bajo la regulación general del RDLRT».

obstante, hay que tener en cuenta la regulación contenida en el EBEP³⁴, cuyo ámbito de aplicación incluye al personal funcionario, y «en lo que proceda, al personal laboral al servicio de (...) la Administración General del Estado» (art. 2.1), el cual se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de la Ley 7/07 que así lo dispongan (art. 7).

El personal laboral pertenece pues, a ese colectivo de empleados públicos (art. 8) entre cuyos derechos individuales, ejercidos colectivamente, (art. 15) se hallan actualmente los de libertad sindical; negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo; ejercicio de huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad; planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso; y reunión (en los términos del art. 46 del EBEP).

Lo anterior no constituye óbice para que tal clase de derecho –el de ejercitar la huelga– deba ser puesto en «conexión con las diferentes categorías de trabajadores de este ramo, que las normas reglamentarias establecen hoy en orden a su sindicación (...) sin perjuicio de que en casos concretos pueda entenderse que los servicios que presta este personal sean servicios esenciales, de manera que, en tales casos, el derecho de huelga puede quedar limitado en virtud de las medidas de intervención requeridas para su mantenimiento»³⁵. Se trata en cada caso de «...establecer la real justificación de las medidas que se (...) hayan adoptado y la proporcionalidad de los sacrificios impuestos a los huelguistas y a los usuarios de los servicios, pues es claro que entre unos y otros debe existir siempre una razonable proporción»³⁶, sin dejar de observar que la competencia para imponer los servicios mínimos nunca puede recaer sobre los «órganos de gestión y administración del servicio donde se desarrolla la huelga»³⁷.

Traduciendo esos postulados genéricos al colectivo concreto que es objeto de nuestro interés, en desarrollo de la DA 1.^a del RD 2205/80 las Instrucciones de 30/09/1982 –que no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho– dictadas por el titular del Ministerio de Defensa en relación con el ejercicio del derecho de huelga del personal laboral dependiente de la Administración militar, fueron sometidas a la consideración del TC, el cual entendió que nos hallamos «frente a una lesión activa del derecho fundamental» establecido en el art. 28.2 CE; lesión «que está ya en el contenido material»

³⁴ Ley 7/2007, de 12/4, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

³⁵ STC 11/81, FJ 25.

³⁶ En ese sentido, STC 26/81, FJ 15.

³⁷ STC 296/06, de 11/10 y 193/06, de 19/6.

de las propias «Instrucciones», las cuales, o serían ociosas por reiterativas o meramente transcriptivas del RD-Ley 17/77, o constituyen una alteración absolutamente inaceptable de la regulación de «aspectos esenciales del derecho fundamental establecido en el art. 28.2 CE»³⁸.

Los razonamientos que anteceden nos llevan a concluir, además de la nulidad regulatoria de las Instrucciones que acaban de ser referenciadas, que podría incurrir en exceso de regulación *–ultra vires–* el contenido de la DA 1.^a del RD 2205/80, al limitar esta a los trabajadores al servicio de la Administración militar el alcance y contenido de los derechos de sindicación y huelga, conforme a lo señalado en la normativa de específica aplicación, en función del «superior interés de la defensa nacional»; limitación de derechos que se extiende de manera sistemática a «todos» los trabajadores *–y establecimientos–*, los cuales son sustraídos de la aplicación de normas que afectan a los demás *–el ET en conexión con derechos constitucionales del máximo rango (sindicación y huelga)–* «sin razones de defensa nacional», rompiendo así injustificadamente el principio de igualdad ante la ley que propugna el texto constitucional (art. 14 CE)³⁹.

En suma, de todo ello no cabe sino concluir que el régimen jurídico del derecho de huelga cuya titularidad tiene reconocida indiscutiblemente el PCNF de establecimientos militares, emana directamente del art. 28.2 CE, en la interpretación que de tal artículo hizo el TC en su conocida Sentencia 11/81, y particularmente por las reflexiones de dicho tribunal acerca del contenido esencial del derecho de huelga⁴⁰.

6. El «derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios», que tiene que garantizar la ley por mandato constitucional (art. 37.1 CE)⁴¹, no debería suponer una limitación o un problema para el personal laboral adscrito a los establecimientos militares⁴². Es doctrina

³⁸ STC 26/86, de 19/2, FJ 2 y 3.

³⁹ En ese sentido, GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., págs. 66 y 96-97, cita STSJ Madrid, Sala Social, 08/05/90, 05/06/90, 11/09/90, 29/10/90, 23/04/91. La nulidad de pleno derecho provocada por el exceso regulatorio debe ser corregida mediante la inaplicación de la norma.

⁴⁰ Así lo entiende ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos...», cit., pág. 176. Resta añadir que el mencionado derecho, igual que otros del mismo rango constitucional, podría ser suspendido si se acordase la declaración del estado de excepción o de sitio (arts. 55.1 y 116 CE, en relación con la LO 4/81, de 1/6, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio).

⁴¹ En tal sentido, art. 35.2 CE y título III del ET (Real Decreto Legislativo 1/95), arts. 82 a 92.

⁴² En esta materia véase VALDÉS DAL-RE, F., «El derecho a la negociación colectiva laboral en la jurisprudencia constitucional (I y II)», *RL*, 1990-I, pág. 3-14.

constitucional que el mandato que el art. 37.1 de la Constitución formula a la ley, de garantizar «la fuerza vinculante de los convenios», no significa que esta fuerza venga atribuida «*ex lege*». Antes al contrario, emana de la propia Constitución, la cual garantiza de manera vinculante los convenios, «al tiempo que ordena garantizarla de manera imperativa al legislador ordinario». En consecuencia, la facultad atribuida a «los representantes de los trabajadores y empresarios» para regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva no es derivada de la ley sino que es propia, y encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional⁴³.

Partiendo de estas reflexiones jurisprudenciales y teniendo en cuenta diversos aspectos, 1.º que la normativa específica (RD 2205/80) a la que remite el legislador ordinario (DF 7.ª ET/80) se aparta casi por completo del régimen jurídico legalmente establecido en el ET, invocando para ello de forma generalizada, y hasta recurrente, el prevalente interés de la «defensa nacional» (arts. 98 a 102 del RD 2205/80); 2.º que además «no puede confundirse establecimiento militar con Administración militar» (STC 11/81, FJ 25) –como antes se dijera–, y, por tanto, no procede asimilar el concepto de «Administración militar» al de «autoridad gubernativa», para extender su aplicación a cualquier tipo de «establecimiento militar» (ya se trate de centros, cuerpos, unidades, dependencias u organismos análogos de la Administración militar, a los que se refiere el art. 1.º b. del RD 2205/80), al efecto de posibilitar recortes o introducir límites en los derechos constitucionales, como es el de la negociación colectiva; y 3.º que tal derecho conecta con el de los contenidos mínimos de la libertad sindical (art. 28.1 CE) por vía de integración en el ejercicio de la actividad sindical, del que forma parte (art. 2.2.d LOLS)⁴⁴ –pese a que haya que reconocer sin

⁴³ STC 58/85, FJ 3. «La garantía constitucional de la fuerza vinculante implica (...) la atribución a los convenios colectivos de una eficacia jurídica en virtud de la cual el contenido normativo de aquellos se impone a las relaciones individuales de trabajo (...) de manera automática, sin precisar el auxilio de técnicas de contractualización ni necesitar el complemento de voluntades individuales».

⁴⁴ Por todas, STC 37/83, de 11/5, FJ 2 y 39/86, de 31/3, FJ 3.a): «La libertad sindical implica la libertad para el ejercicio de la acción sindical, comprendiendo en ella todos los medios lícitos, en los tratados internacionales ratificados por España», muy en especial los Convenios 87 y 98 de la OIT y las resoluciones de su comité de libertad sindical, así como la STC 11/81 «incluyen la negociación colectiva y la huelga (...), la incoación de conflictos colectivos, pues sería paradójico que quien puede defender los intereses de los trabajadores mediante la negociación o la huelga no pudiera hacerlo mediante la utilización de los procedimientos legalmente previstos para el planteamiento y solución pacífica de los conflictos colectivos. De esta forma, el art. 37.2 de la Constitución se conjuga con el art. 37.1 y con el 28.2 para definir el ámbito de ejercicio de la libertad sindical».

Conforme al art. 2.2.d. LOLS, el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella comprende, en todo caso, los derechos de negociación colectiva,

ambages que los arts. 28 y 37 de la CE no atraen para sí la misma reserva normativa y tutela constitucional (art. 53.1 CE), y por ende no pueden tener la misma virtualidad jurídica—, cabe concluir de todo ello que la inmensa mayoría de los preceptos normativos contenidos en el RD 2205/80 en esta materia resultarían de dudosa aplicación en términos constitucionales, razón por la cual —quizá entre otras— vienen siendo ampliamente obviados por la realidad jurídico-negocial desde hace tiempo. De hecho, el «laudo arbitral» contemplado en la reglamentación de trabajo (art. 102 RD 2205/80) tan solo se ha promovido una vez (en 1983)⁴⁵, y posteriormente se ha venido implantando la capacidad negociadora, a través de los diversos CCOL desde 1984 en el ámbito de defensa, incluso con mayor alcance negociador y virtualidad jurídica a partir de 1998 (a través del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado —CU—, en sus versiones sucesivas).

Definitivamente pues, el «régimen intermedio» de fijación de condiciones de trabajo que declara el RD 2205/80 en su preámbulo, entre la potestad normativa del Estado y los CCOL, se ha visto claramente desbordado por la realidad de la negociación colectiva; incluso en términos más amplios, por la actividad sindical.

7. Por último, el derecho de los trabajadores y empresarios a «adoptar medidas de conflicto colectivo» (art. 37.2 CE), con sujeción a una ley que —de nuevo— ha de garantizar el «funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad» —pudiendo establecer para ello mayores limitaciones que para el ejercicio del derecho de huelga—⁴⁶, encuentra su cauce aplicativo

ejercicio de huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y presentación de candidaturas electorales.

⁴⁵ El laudo arbitral, que se contempla en el art. 102.4 del RD 2205/80, fue dictado el 25/4/83 y ordenado publicar por Resolución 111/14001/1983, de 5/5, del subsecretario de Política de Defensa. Los diversos CCOL para el PLMD se publicaron en el *BOE* de 29/8/84, 21/8/86, 17/1/91 y 1/7/92. La SAN, Sala Social, 78/91, de 24/5/91, declaró la ineficacia general y la nulidad del capítulo XIV (representación colectiva) del CCOL del 91. Los sucesivos convenios «únicos» para el personal de la AGE fueron publicados en el *BOE* de fechas 1/12/98, 14/10/06 y 12/11/09.

⁴⁶ Así, la STC 11/81, FJ 22, al reconocer que «... el constituyente consideró la huelga como uno de los derechos fundamentales, mientras que el derecho de adopción de medidas de conflicto es un derecho sin aquella categoría (...) hay que propugnar la separación entre ambos preceptos que (...) consiste básicamente en que: a) el art. 37 les faculta para otras medidas de conflicto distintas de la huelga (...) la huelga no es la única medida de conflicto, y b) el art. 28 no liga necesariamente la huelga con el conflicto colectivo. Es verdad que toda huelga se encuentra muy estrechamente unida a un conflicto colectivo, pero en la configuración del art. 28 la huelga no es un derecho derivado del conflicto colectivo, sino que es un derecho de carácter autónomo. Además, las limitaciones que el art. 37 permite son

respecto del personal laboral del que venimos tratando, no solamente a través del Real Decreto-ley 17/77 (título II) de cuya aplicación el personal civil dependiente de establecimientos militares no queda excluido⁴⁷, sino también a través de la LOLS apelando una vez más a la actividad sindical –ello lleva implícito la posibilidad de plantear conflictos individuales y colectivos– la cual, conforme a la dicción actual de su DA 3.^a, ya sí está permitida en el interior de los establecimientos militares; con respeto, por supuesto, como se dijo antes, a la neutralidad política y sindical que asumen los miembros de las FAS, y ajustándose también a las normas de los empleados públicos en esta materia (art. 15.d. EBEP). Entiende la doctrina que el precepto contenido en el art. 37.2 CE es de «inmediata aplicabilidad sin necesidad del intermedio de una ley»⁴⁸.

III. EL «TRACTO» JURÍDICO APLICATIVO: INCIDENCIA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS Y LOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

III.1. APROXIMACIÓN A LA TELEOLOGÍA DEL REGLAMENTO

8. El vigente texto constitucional contempla en su artículo 35.2 que «la ley regulará un estatuto de los trabajadores». Al amparo de este precepto, en marzo de 1980 se promulgó el primer estatuto legal (Ley 8/80), que puso fin a la vigencia de su antecesora, LRL 16/76. Como es sabido, el ámbito de aplicación del Estatuto recae sobre los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos y por cuenta ajena, bajo la organización y dirección del empleador o empresario, ya sea este persona física, jurídica o comunidad de bienes (art. 1, apartados 1 y 2 ET).

Al margen de las exclusiones declarativas (art. 1.3), atinentes, entre otros colectivos, a los funcionarios públicos, el ET/80 establece determinadas relaciones laborales de carácter especial (art. 2)⁴⁹ y deja la puerta

mayores que las que permite el art. 28, ya que literalmente menciona las limitaciones que la ley puede establecer».

⁴⁷ No así la norma que le precede y a la que deroga el del Decreto-ley 5/1975, de 22/5, sobre regulación de conflictos colectivos de trabajo, cuya DA 1.^a contempla que «... lo establecido en el presente Decreto-ley no será de aplicación al personal civil dependiente de establecimientos militares».

⁴⁸ GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., pág. 606 (nota a pie 1633).

⁴⁹ Así, personal de alta dirección (no puramente consejero o miembro del órgano de administración); personal al servicio del hogar familiar; penados en instituciones peniten-

abierta a que, por vía residual, cualquier otro trabajo pueda ser expresamente declarado con ese carácter de «especial» por una ley, cuya regulación ha de respetar en todo caso los «derechos básicos» reconocidos por la Constitución⁵⁰. Entre tales relaciones especiales no incluye el ET –al contrario que la LRL 16/76 (art. 3.1.h)– la prestación de trabajo del PCNF en los establecimientos militares, cuya regulación fue encomendada por el legislador ordinario al Gobierno (en el plazo de tres meses, a propuesta de los Ministerios de Defensa y Trabajo)⁵¹.

De este modo, al no tratarse *strictu sensu* de una relación laboral de carácter especial, no se requiere formalmente –por esa vía residual– una regulación específica de rango legal que habría de respetar, como mínimo, tales derechos básicos. No obstante, el precepto estatutario (DF 7.^a ET/80) ordena que se incorporen al texto regulador que emane del Consejo de Ministros, «cuantas normas y disposiciones» del ET «sean compatibles con la debida salvaguarda de los intereses de la defensa nacional»⁵². Cabe

ciarias; deportistas profesionales; artistas en espectáculos públicos, y operadores mercantiles que no asuman riesgo y ventura. Un estudio de las relaciones especiales en OJEDA AVILÉS, A., «Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria», *RL*, 1990-I, págs. 222-239; GONZÁLEZ DE LENA, F., «Las relaciones laborales especiales de trabajo, el Estatuto de los Trabajadores y los decretos reguladores», *RL*, 1986 tomo I, págs. 111-122.

⁵⁰ Se consideran derechos básicos aquellos que gozan de reconocimiento constitucional. Algunos de ellos se identifican incluso como derechos fundamentales (arts. 14 al 29 y 30.2) por lo que se tutelan a través del recurso de amparo constitucional; los demás (arts. 30 a 38 CE) únicamente mediante recurso de inconstitucionalidad (arts. 53.2 y 161.1.b CE). El art. 4.1 ET/80, ya en su versión originaria, recoge como derechos laborales básicos, con el contenido y alcance que para cada uno de los mismos disponga su específica normativa, los de trabajo y libre elección de profesión y oficio (art. 35.1 CE); libre sindicación (art. 28.1 CE); negociación colectiva (art. 37.1 CE); adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE); huelga (art. 28.2 CE); reunión (art. 21.1 CE); participación en la empresa (art. 129.2 CE). En la relación de trabajo los trabajadores tienen derecho a la ocupación efectiva; la formación profesional (art. 35.1 CE); la no discriminación por determinadas razones (arts 14 y 35 CE; Convenio n.º 111 OIT); la integridad física y una adecuada política de seguridad e higiene (arts. 15 y 40.2 CE); respeto a la intimidad y consideración debida a su dignidad (art. 18 CE); percepción puntual de la remuneración pactada o legalmente establecida (art. 35.1 CE); ejercicio de acciones derivadas del contrato de trabajo (art. 24 CE) y cuantos otros se deriven específicamente del mismo. Y como deberes laborales básicos, cumplir las obligaciones del puesto, conforme a la buena fe y diligencia; observar las medidas de seguridad e higiene; cumplir las órdenes e instrucciones del empresario en el ejercicio regular de sus facultades directivas; no concurrir con la actividad de la empresa; contribuir a la mejora de la productividad (art. 38 CE), y los demás que se deriven del contrato de trabajo.

⁵¹ Acerca del «significado del encargo normativo al Gobierno» en relación con la reserva de ley que emana del art. 35.2 CE respecto del ET, puede consultarse SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral del personal civil...*, cit., págs. 185-193, y la doctrina que en ellas se cita.

⁵² Sobre esta cuestión, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Interés de la defensa nacional y trabajadores al servicio de la Administración militar (Comentario a la Sentencia del

afirmar, por lo tanto, que el encargo reglamentario del legislador se contrae nada más –y nada menos– que a garantizar lo que quepa entender por «intereses de la defensa nacional»⁵³; en todo lo demás deberían regir las reglas propias del ET y las dictadas en desarrollo del mismo, y ello conduce a considerar como derecho supletorio al RD 2205/80 el propio estatuto, pese a que la norma reglamentaria no lo afirme⁵⁴.

Sin embargo, la norma específica producida al amparo de la habilitación legal reordena tales derechos y deberes básicos de un modo que establece en primer término, como previo –y prevalente– a ellos (art. 3.1 RD 2205/80), el principio general siguiente:

*Es deber de los establecimientos y de quienes en ellos trabajan practicar y mantener recíprocamente el espíritu de solidaridad que les impone su tarea común al servicio del interés superior de la defensa nacional, cuya finalidad obliga a aunar el esfuerzo de unos y otros, observando con la máxima fidelidad y generosidad los deberes sociales que respectivamente les incumben*⁵⁵.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 1990)», *REDT*, n.º 51, enero/febrero 1992, pág. 137, opina que «determinados tribunales de instancia, y muy recientemente algún tribunal superior de justicia, han comenzado a rechazar esta práctica, declarando la inaplicación del artículo 73.4 [inejecución de sentencias por perjuicio o inconveniencia al interés de la defensa nacional, sin necesidad de motivar la causa] en aquellos supuestos en los que la relación con este interés era claramente inexistente. Se sigue también una noción restrictiva de este concepto, que lleva a buscar una relación directa e inmediata».

⁵³ Al tenor del art. 97 CE, al Gobierno corresponde dirigir la Administración militar y la defensa del Estado, así como ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, conforme a la CE y las leyes.

⁵⁴ Véase GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., págs. 62-67, en las que se recogen diversas opiniones doctrinales. En el sentido favorable a la aplicación supletoria, pág. 66 de la citada obra, que alude a STSJ Madrid, Sala Social, 27/05/93 y Andalucía/Sevilla 07/03/95. En nuestra opinión, la habilitación conferida por el legislador (DF 7.ª ET/80) obliga a tener por incorporadas implícitamente al RD 2205/80 todas las normas y disposiciones que se produzcan en el ET, siempre que no sean incompatibles con la debida salvaguarda de los intereses de la defensa nacional; incluso habiendo desaparecido dicha habilitación expresa del ET/95 (Real Decreto Legislativo 1/1995).

⁵⁵ La doctrina científica, a la vista del art. 3 del RD 2205/80, ha entendido que tal singularidad se constituye en un «principio general de ordenación de esta actividad», del que derivan peculiares sistemas de peticiones colectivas, negociación, arbitraje, huelga, promoción, ordenación jurisdiccional..., y una subordinación especialmente intensa (reserva, respeto y consideración en el trato). Así se recoge en MERCADER UGUINA, J. R., *Lecciones de Derecho del trabajo*, 3.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 153; y en MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.; GARCÍA MURCIA, J., *Derecho del trabajo*, vigésima edición, Tecnos, Madrid, 2011, pág. 212.

Bajo el sometimiento a ese sinalagmático ánimo solidario que impone la norma a la relación laboral, se reconocen como derechos «degradados» en tanto que desprovistos del apelativo (y la consideración) de «básicos», y con una virtualidad extraordinariamente limitada desde un punto de vista sindical, los derechos de negociación (conforme a su título III), representación y reunión (capítulo 2.º del título II), y libre sindicación y huelga, con el alcance y contenido que –de nuevo– en función del «superior» interés de la defensa nacional señale la normativa de específica aplicación a dicho personal (DA 1.^a). Más aún, el RD 2205/80 todavía faculta al Ministerio de Defensa (DF 2.^a) para dictar las disposiciones reglamentarias en orden a su desarrollo, y las necesarias para adaptarlas en cada momento a las «necesidades» de la Defensa. Conviene recordar, aunque ya se anticipara antes, que el contenido material de las Instrucciones de 30/09/1982 dictadas por el Ministro de Defensa al respecto lesionaba activamente en palabras del TC el derecho fundamental de huelga, por afectar de manera inaceptable a sus «aspectos esenciales»⁵⁶.

En cuanto a los deberes laborales (estos sí se especifican como básicos), además de los contemplados estatutariamente (ET/80), pero reforzados en cuanto a diligencia, órdenes, instrucciones..., el texto reglamentario añade que el personal deberá guardar disciplina y reserva, prestar colaboración por necesidades urgentes,

y observar en todo momento el debido respeto y consideración en su trato con el personal militar, aunque no le esté directamente subordinado, y asimismo a las insignias, emblemas y, en general, a cuanto sea públicamente representativo de las Fuerzas Armadas.

La doctrina científica dedujo hace mucho tiempo que la «extensa y compleja» regulación del RD 2205/80 ofrece ciertas «especialidades» destacables⁵⁷, las cuales no viene al caso analizar ahora; lo haremos más adelante –si bien muchas de ellas ya han sido citadas–, pero no está de más recordar ahora que estas peculiaridades derivan de varios aspectos, todos ellos, siempre con el mismo telón de fondo: la salvaguarda del superior interés de la defensa nacional.

La primera peculiaridad de la relación surge de la especial naturaleza y función de los establecimientos militares; de ahí que aquella laboralidad

⁵⁶ STC 26/86, de 19 febrero, FJ 2 y 3.

⁵⁷ MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del trabajo...*, cit., págs. 508-510. Sobre las «exigencias de la defensa nacional», SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral del personal...*, cit., págs. 154-155.

no se configure como especial, sino «a medio camino entre los contratos especiales y los comunes con particularidades» (y, por tanto, no esté condicionada a los derechos constitucionales básicos, art. 2.2 ET, sino al propio Estatuto). Otros rasgos caracterizadores, además del antes aludido «espíritu solidario», son la asunción de las funciones de los comités de seguridad e higiene por parte de la dirección de los establecimientos militares; así como en materia de relaciones colectivas, «la creación del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar», que junto a las demás representaciones, comités y delegados, han de adecuar su actividad representativa a tales «intereses»; un sistema propio y distinto de peticiones colectivas, negociación y arbitraje; y, en fin, los derechos de sindicación y huelga, cuya normativa específica de aplicación –el preconstitucional RD 500/78, de 03/03, relativo a la huelga de empleados públicos civiles de varias clases, entre ellos los laborales– cabe tener por derogada.

Es peculiar también el «régimen administrativo y jurisdiccional» en el que destacan la asunción de funciones de la Administración laboral por parte de la Administración militar, hasta el punto de poder decidir el Ministerio de Defensa el no cumplimiento del fallo de las sentencias judiciales que resultaren perjudiciales o inconvenientes al interés citado, incluso sin necesidad de expresar las motivaciones de la decisión.

9. No ofrece dudas que el «superior interés de la defensa nacional» cobra un protagonismo especialmente relevante –incluso decisorio– en este tipo de relación laboral, formalmente común pero en el que incluso las peculiaridades son especiales, como así se recoge a lo largo del articulado del texto reglamentario. Sin embargo, ni siquiera a fuerza de abundar la norma en el término resulta fácil de aprehender su concreto contenido. Hemos venido anotando algunos apuntes del mismo, al tiempo que constatando también su difícil delimitación. Varias puntualizaciones de orden histórico y contextual revelan que al momento de ser regulada la relación laboral del personal de que estamos tratando, hacia junio, pero publicada la norma en octubre de 1980, es decir, estando ya vigente la LODN 6/80, de 01/07 (que ha visto prolongada su vigencia hasta el año 2005), el ordenamiento jurídico militar establecía unos contornos de la defensa nacional irreconciliables con los demás derechos fundamentales aquí en liza⁵⁸, configurados

⁵⁸ La LO 6/80, de 1/7 (derogada por LO 5/2005, de 17/11), definía la defensa nacional como la «disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión...», que «tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» en el marco de lo dispuesto en el art. 97 CE (art. 2). «Todos los

en torno a un concepto vertebrador del conjunto de la norma, cuya definición –por suerte– ha sido recientemente abandonada.

El punto clave se ha trasladado en nuestros días –al margen de reiterarse la independencia e integridad territorial de España y la protección, ahora del conjunto de la sociedad y antes (la vida) de los ciudadanos– desde la unidad nacional de todas las energías y fuerzas (incluso morales) en defensa de los intereses de la patria, a la protección de los valores superiores del ordenamiento constitucional, el estado social y democrático, el ejercicio pleno de libertades y derechos... y la preservación de la paz y la seguridad internacional. El nuevo discurso, no necesariamente contradictorio con la teleología perseguida por el RD 2205/80, muestra de manera diáfana un

recursos humanos y materiales y todas las actividades (...) podrán ser movilizados por el Gobierno... en los términos... Ley de Movilización Nacional» (art. 14.1). A las FAS se atribuye la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (art. 23.1, en relación con el art. 8 CE). Las RROO de las FAS (Ley 85/78, de 28/12, por entonces vigente), establecían que en la defensa nacional las FAS son elemento esencial, «en su alerta permanente por la seguridad de la Patria» (art. 4). Y que sus miembros (por cuyos intereses vela el Estado), no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales (afirmación luego matizada por STC 219/01, de 31/10) ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga (art. 181). Cualquier opción política o sindical de las que tienen cabida en el orden constitucional será respetada por los componentes de los ejércitos, pero el militar deberá mantener su neutralidad no participando en ellas, ni tolerando las referidas al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, «dentro de los recintos militares». No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas (art. 182).

Sobre la inconstitucionalidad del art. 182 de las RROO de las FAS (aprobadas por la Ley 85/78) véase PRESNO LINERA, M. A., *Los límites a los límites de los derechos fundamentales de los militares*, <www.unioviado.es/constitucional/miemb/.../Militares.html>, Santiago de Compostela, 2003, pág. 7, el cual considera que al ser anterior la CE a las RROO, el legislador ordinario «se ha adentrado de manera inconstitucional en la reserva» de LO establecida en el art. 81.1 CE prevista para el desarrollo constitucional. También, por razones no solo formales, ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares», *cit.*, pág. 174.

La Ley 8/1975 de 12/03 y el RD 689/1978 de 10/02, que la desarrolla, establecen una regulación en torno a zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, atendiendo a un interés más locativo que material. Para salvaguardar estos intereses, así como la seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones, quedarán limitados los derechos sobre bienes situados en aquellas zonas, según estén clasificadas como de interés para la defensa nacional; de seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar; y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros (art. 1 de la Ley).

giro en las preferencias de la defensa nacional, que bien puede interpretarse como una voluntad de conciliar los intereses complejos que coexisten en el interior de toda clase de dependencias militares, en orden a los distintos tipos de relación jurídica de servicios que en ellas concurren⁵⁹.

De otro lado, las normas de cuño social dictaminaban hasta muy poco antes junio de 1980, momento en el que se elaboró el RD que analizamos, que, por ejemplo, el recurso a la huelga solamente podía utilizarse en los conflictos laborales, siempre que, al margen de otras circunstancias impositivas, «la empresa o entidad afectada no estuviera encargada de la prestación de cualquier género de servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad, o relacionado con los intereses de la defensa nacional⁶⁰; derecho del que a su vez—hasta el pronunciamiento expreso del TC en 1981— estaba excluido el personal civil (funcionario y laboral) dependiente de establecimientos militares⁶¹.

En la misma línea prohibitiva, el derecho de asociación de entonces — años del 77 al 85 en que se promulgó la LOLS— reconoce al personal civil laboral, funcionario y contratado administrativo la capacidad de participar en la determinación de las condiciones de empleo, vía consulta o colaboración, pero no extender su actuación a la defensa de derechos individuales ni acudir en ningún caso a la huelga⁶²; restricciones todas ellas necesarias —se dice— para «salvaguardar los supremos intereses de la seguridad y la defensa nacionales», en tanto que integradas las FAS en la Administración militar, el «personal civil a su servicio forma parte consustancial de aque-

⁵⁹ Recuérdesse que el Real Decreto-ley 10/77, de 8/2, que regulaba el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las FAS, en su art. 1.º prohibía taxativamente tales actividades (políticas y sindicales) «dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas». Y en su art. 7.º 3, contempla el incumplimiento de tal prohibición por funcionarios y personal civil al servicio de la Administración militar como una falta (leve, grave o muy grave) de sus reglamentos respectivos. Su desarrollo, llevado a cabo por RD 706/77, de 1/4, extendió los conceptos locativos antes citados (recintos, establecimientos, buques y aeronaves) a todas «las zonas e instalaciones de toda índole», incluso cultural, deportiva, recreativa o asistencial. Estas normas no fueron derogadas hasta el año 1989 (a través de la Ley 17/89, de 19/7).

⁶⁰ Así, art. 3.º 1. c) Decreto-ley 5/1975, de 22/5, sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo (derogado por Real Decreto-ley 17/77, de 4/3, de Relaciones de Trabajo).

La LRL 16/76, de 8/4, consideró una relación laboral de carácter especial la del trabajo del PCNF al servicio de establecimientos militares; las relaciones laborales especiales no tienen garantizado en aquella ley ningún tipo de derecho constitucional básico —ni homologable— porque la CE aún no estaba vigente.

⁶¹ DA 1.ª Real Decreto-ley 17/77, de 4/3, sobre Relaciones de Trabajo.

⁶² Véanse la DA, apart. 2, de la Ley 19/77 y EM, art. 2.º y 5.º RD 500/78, de 3/3, que establece normas para el ejercicio del derecho de asociación del personal civil al servicio de la Administración militar.

llas», no solamente por su trabajo, sino, además, por el lugar y ambiente en el que realiza su labor, lo que exige en todo caso a los fines militares instituir «relaciones de subordinación y disciplina».

En este panorama jurídico-contextual no es raro que la «defensa nacional» y la salvaguarda de sus intereses constituya el principio transversal de la regulación nacida en 1980 (RD 2205/80); que los derechos de sindicación y huelga quedaran impregnados de la literalidad restrictiva de las normas precedentes; e incluso que la LOLS naciera (en 1985) «inoculada» –y así se haya mantenido en su literalidad casi hasta nuestros días– por no poderse ejercitar el derecho a la actividad sindical en el interior de los recintos militares⁶³, establecimientos cuya delimitación reglamentaria nunca se llevó a término, lo que produjo la extensión ilimitada del omnicomprendido concepto, convenientemente traído de las anteriores normas preconstitucionales.

III.2. EL ANÁLISIS DE LA NORMA ESPECÍFICA: CONCEPTO TRANSVERSAL Y POSTULADOS ESENCIALES

10. El reglamento sectorial de trabajo que estamos tratando surgió hace más de treinta años. Su literalidad, inmodificada, debe su origen a la habilitación legal conferida al Ejecutivo por el primer texto estatutario. Un breve apunte acerca de los rasgos específicos que mejor caracterizan al RD, los postulados esenciales de su regulación, pasa por abordar, aun de manera sucinta, los preceptos que seguidamente se exponen.

La «defensa nacional», ya lo hemos visto, se constituye en concepto transversal y elemento vertebrador de la norma⁶⁴. En más de una decena de ocasiones lo cita el articulado del RD, acompañado de los vocablos «salvaguarda», «interés superior», «supremo interés», «interés prevalente» o «seguridad»⁶⁵. Actúa ese incapturable concepto, en su singularidad,

⁶³ Para OJEDA AVILÉS, A., *Derecho sindical*, octava edición, Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), Madrid, 2003, pág. 177, la prohibición supone un «claro intento de marginar a los sindicatos».

⁶⁴ A este respecto RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Interés de la Defensa Nacional...», *cit.*, pág. 138, considera que «habría que replantearse el contenido del RD (2205/80)», lo que nos llevaría a poner en cuestión la validez de segmentos importantes del mismo, «en los que el Gobierno se habría extralimitado en su actuación (...) debería revisarse anulando un número importante de especialidades, y acercando el régimen jurídico de la relación de trabajo de este colectivo al común».

⁶⁵ MONEREO PÉREZ, J. L., «Límites subjetivos del derecho de huelga...», *cit.*, pág. 102, considera que esta regulación especial tiene su fundamento jurídico-político en «razones de orden sustancialmente político, no exentas de cierta mitificación».

como una barrera delimitadora de los intereses en colisión, elevándose por encima de cualesquiera derechos y deberes constitucionales –no viene obligado siquiera a respetar los derechos básicos, como sí lo están las normas reguladoras de las relaciones laborales de carácter especial; *ex art. 2.2 ET*)–, modulándolos, matizándolos, reconfigurándolos, limitándolos, incluso anulándolos en su caso, hasta el punto de tener atribuida el Ministerio de Defensa –invocando ese potente concepto–, junto a su condición de empleador, la asunción de posiciones tales como las de autoridad laboral, militar, gubernativa, cuasijurisdiccional..., y funciones propias de los comités de seguridad e higiene y de la Inspección de Trabajo⁶⁶.

11. 1) Conforme a la idea de «establecimiento militar» se dejó dicho más atrás que ese término, pendiente –por tiempo indefinido– de desarrollo reglamentario en la LOLS (DA 3.^a), no puede tener un alcance ilimitado, en palabras del TC. En consecuencia, debe tomarse de manera restrictiva a la hora de limitar derechos constitucionales⁶⁷. Pero al tenor de la propia norma (RD 2205/80, art. 1.º b)⁶⁸ se entenderán comprendidos en el mismo los centros, cuerpos, unidades, dependencias y organismos análogos de la Administración militar, que en el conjunto del ordenamiento jurídico en general y en el orden militar en el que actúa el concepto en particular es tanto como decir que no conoce límites⁶⁹; surge aquí una duda, una reserva cuando menos, en cuanto a su legalidad (si no inconstitucionalidad por

⁶⁶ Entiende RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Interés de la Defensa Nacional...», *cit.*, págs. 135-136, que «... se parte de una identificación entre todo trabajo realizado para la Administración militar con el interés de la defensa (...) a lo que nos enfrentamos, en el fondo, es a una interpretación amplísima de la salvaguarda del interés de la defensa (...) un concepto global de 'defensa nacional', en el que entraría toda actividad laboral prestada por cuenta y bajo la dependencia de un establecimiento militar».

⁶⁷ STC (Pleno) 101/91, de 13/05, FJ 4 y FJ 2 en el que se afirma que el art. 81.1 CE, con respecto 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 (STC 160/1987, 161/1987, 57/1989 y 132/1989, entre otras)». Una interpretación restrictiva de la actividad sindical en establecimientos militares en STS 11/06/97 (rec. 3863/96), FD 3.º.

⁶⁸ En la DF 1.^a de la OM 70/80, de 16/12, se considera «establecimiento militar» a los efectos del art. 1.º del RD 2205/1980, cada unidad o centro de trabajo que tenga aprobado un «cuadro numérico».

⁶⁹ Nos recuerda GARCÍA MURCIA, J., «Sobre el desarrollo de la actividad sindical...», *cit.*, pág. 451, acerca de la definición de establecimiento militar, que «sus contornos son igualmente vagos e imprecisos, insuficientes seguramente (...) en esa definición pueden quedar comprendidos centros de muy diversa clase y condición, no siempre vinculados con aquellos fines de neutralidad y defensa nacional (...) así se desprende (...) Decreto 706/1977, en desarrollo del Real Decreto-ley 10/1977».

transgresión de los art. 14 y 28.1 CE), a la que no hay otro remedio que aludir. En ese sentido, hace bastante tiempo que los tribunales desecharon, a efectos de la aplicación de la norma específica en lugar de la pactada, la conexión automática entre establecimiento militar e interés de la defensa nacional⁷⁰, que en última instancia no debiera ser otra cosa que la preservación de la neutralidad política y sindical de las FAS para garantizar los fines que les encomienda el art. 8 CE (soberanía, independencia, integridad territorial y ordenamiento constitucional).

11. 2) Ese «régimen intermedio», ya aludido, entre la potestad normativa del Estado y los CCOL que cita el RD en su preámbulo, parece estar pensado para que el Ministerio de Defensa –gestor por delegación de la Administración militar dirigida por el Gobierno (art. 97 CE)– regule, como así lo hace la norma, los órganos de representación, la participación, y los procedimientos de determinación de las condiciones de trabajo, del personal laboral que preste sus servicios en los establecimientos militares, de modo parecido a como ocurre cuando se trata de una relación de carácter administrativo o estatutario⁷¹, si bien teniendo en cuenta ese peculiarísimo interés que ha de salvaguardar siempre: el de la defensa nacional. Es decir, haciendo equilibrios entre la posibilidad nula de negociación del personal militar⁷², la capacidad limitada de los empleados públicos funcionarios/

⁷⁰ STSJ Madrid, Sala Social, 15/10/90.

⁷¹ A la sazón, Ley 9/87, de 12/5, LORAP. Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada administración pública, las siguientes materias: (...) Procederá la consulta con las organizaciones sindicales y sindicatos (...). Quedan excluidas de la obligatoriedad de la consulta o negociación, en su caso, las decisiones de las AAPP que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas (...).

⁷² Actualmente (LO 9/2011), los militares tienen derecho a plantear iniciativas, quejas y propuestas, en cuanto al régimen del personal y a las condiciones de vida, siguiendo el conducto regular (art. 28), así como ejercitar el derecho de asociación profesional, para la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados (art. 33), excluyéndose en todo caso el llamamiento al ejercicio del derecho a la huelga y sus acciones sustitutivas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo, y la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley, especialmente (art. 12 y 13) libertad de expresión y de información y derecho de reunión y manifestación (art. 42). Conforme a las más restrictivas RROO de la época de transición (Ley 85/78), los miembros de las FAS, «por cuyos intereses vela el Estado», no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa ni condicionar, en ningún caso, el «cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga. Los militares podrán perte-

estatutarios y la posibilidad plena de negociación colectiva inherente a la relación laboral ordinaria⁷³.

Al hilo de ello, en su momento, abordaremos debidamente el derecho de negociación colectiva, diseñado únicamente para cuando las condiciones laborales de los trabajadores de la esfera civil sean superiores a las de los trabajadores del ámbito de Defensa (art. 96.2 RD 2205/80).

11. 3) En materia de derechos y deberes laborales básicos, y también deberes específicos derivados del contrato de trabajo (arts. 3 a 5 y 18 del texto reglamentario), ya se advirtió igualmente acerca de las limitaciones, excesos y carencias, contenidos expresamente en el articulado del texto normativo, sobre todo, en materia colectiva y sindical, y asimismo en cuanto a la intensidad de los parámetros de disciplina, subordinación, reserva, colaboración, respeto y consideración en el trato a «todos» y a «todo» lo militar. La organización del trabajo presenta también un reforzamiento de las potestades empresariales, que encarnan los jefes de establecimiento, (determinación de rendimientos correctos, distribución de la jornada según las necesidades del servicio, *ius variandi* por conveniencia del servicio), ligado todo ello al mantenimiento de

... los principios de orden y jerarquía imprescindibles en la realización de toda tarea colectiva, [especialmente en la Administración militar, siempre velando atentamente] para que el régimen laboral salvaguarde los valores espirituales y humanos del trabajo, contribuya a la dignificación de quienes lo prestan y perfeccione los sentimientos de común respeto y colaboración en la conveniencia de los fines de alto interés nacional propios de los establecimientos militares.

Añádese a ello ese especial deber que rige en la relación (del que también dimos cuenta *ut supra*), «el espíritu de solidaridad», en el que resulta superfluo extenderse ahora (art. 3.1)⁷⁴. Empero hay que decir también, en justa correspondencia con la mayor exigencia de deberes, que la norma dota al empresario de una potestad «premieral» que tiene como finalidad recompensar la conducta, el rendimiento, la laboriosidad y otras cualidades

necer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social» (art. 181).

⁷³ Al respecto, títulos I y III del ET.

⁷⁴ La doctrina ha destacado, en opinión que compartimos, el discurso «de corte militar», traído de las reglamentaciones anteriores y de otras normas del ámbito castrense: las RROO de las FAS. Véase SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., *La relación laboral del personal civil...*, cit., págs. 477-480, relativas a los deberes específicos del personal civil no funcionario.

del personal laboral en el cumplimiento de sus obligaciones (más allá de las ordinarias) tanto a título individual como colectivo (art. 58 a 62)⁷⁵.

12. La materia colectiva y sindical, necesariamente más controvertida, toda vez que, por su propia naturaleza, posee un mayor alcance y virtualidad jurídica, denota una serie de limitaciones que, vistas en la perspectiva del tiempo, más de tres décadas después, ponen de manifiesto el excesivo e innecesario apartamiento de la norma ordinaria –el ET–, y el extraordinario e injustificado hermetismo en el que la norma reglamentaria trata de sujetar una libertad sindical que ha terminado eclosionando y, por supuesto, desbordando los estrechos márgenes por los que el reglamento pretendía que aquella fluyese.

12. 1) De entrada, el RD 2205/80 contempla una forma única de participación –delegados de personal, comités de establecimiento y Comité General de Trabajadores de la Administración Militar– (art. 68) a la que, sin embargo, el ET (art. 61) no cierra otras posibilidades, en sintonía con la promoción eficaz de las diversas formas de participación en la empresa que propugna el texto constitucional (art. 129.2 CE).

Sobre la duración del mandato de los representantes de los trabajadores, la cifra de dos años que se corresponde con la regulación originaria del ET/80, no así con las versiones posteriores del mismo, fue desplazada por la DA 2.^a de la LOLS⁷⁶, que en línea con la reforma del ET operada en el año 1984 elevó tal duración a cuatro años.

En el orden electoral hay que decir que la promoción de elecciones no viene regulada en el texto reglamentario. Pero sí hay una referencia puntual a la convocatoria (para antes del 01/01/81) contenida en la DT 3.^a que propició la OM 79/80 (de 16/12), en la cual la Administración militar, al tratarse de materia *ex novo* asumió la iniciativa electoral, dejando para el futuro «lo que la experiencia aconseje» en cuanto a la posibilidad de seguir otro sistema, dentro de lo que permita la normativa vigente. Posteriormente, la Resolución 271/98, de 07/10, complementó –con matices

⁷⁵ Son motivos de premio los actos heroicos, los meritorios, el espíritu de servicio, el de superación profesional y el de fidelidad (que se acredita con 30 o más años de servicio, sin notas desfavorables de carácter grave en el expediente). Los premios pueden consistir en recompensas en metálico, becas y viajes de perfeccionamiento o estudios, aumento de vacaciones (como máximo en un mes) o citación escrita.

⁷⁶ La DA 2.^a de la LOLS (LO 11/85) tiene como destinatarios a los delegados de personal y miembros de comités de empresa, y quienes formen parte de los órganos de representación que se establezcan en las AAPP. Tal disposición eleva la duración del mandato a cuatro años y establece la posibilidad de reelección en sucesivos períodos electorales. Por su lado, la DA 2.^a de la Ley 32/84, de 2/8, de reforma del ET, eleva la duración del mandato incluso para los representantes que estuvieran en el ejercicio del mismo a la fecha de publicación de la Ley.

flexibilizadores en cuanto a visitas sindicales de personal ajeno a los Establecimientos militares— el régimen electoral previsto en el RD 2205/80⁷⁷.

Aunque los CCOL se abordarán en el próximo apartado, conviene anticipar que algunos de los suscritos para el PLMD remiten a la ley 9/87, de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de Administraciones Públicas (AAPP)⁷⁸, cuya aplicación frente al ET fue resuelta por el TS, de tal modo que constituyen un único centro de trabajo todos los establecimientos dependientes de un mismo departamento ministerial (u organismo), siempre que radiquen en la misma provincia y a los trabajadores afectados se les aplique el mismo CCOL⁷⁹.

Y, por otra parte, en cuanto que la promoción de elecciones es actividad que afecta al establecimiento militar pero no se ejerce en su interior, la LOLS autoriza que en tales establecimientos —doctrina constitucional consolidada⁸⁰— los sindicatos «más representativos» y «cuasi más representativos» (representatividad de al menos un 10% en su ámbito electoral,

⁷⁷ GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., págs. 471 y 476, cita la Resolución 271/1998, de 7/10, en virtud de la cual se configura la «campana electoral» como una «situación excepcional dentro del régimen interno de los establecimientos».

⁷⁸ Así, en los CCOL para el PLMD publicados en BOE de 17/1/91 y 1/7/92 (art. 69), en tanto que el Convenio de 1986 remite a las disposiciones del título II ET, modificado por Ley 32/84. El TS se pronunció a favor de la aplicación de la Ley 9/87, en sus art. 39 y 40 y en la DA 5.ª, al PLMD (art. 2.1.d).

⁷⁹ Por todas, STS, Sala Social, 18/6/93 (rec. 1576/91), FD 3.º.

⁸⁰ Por todas, STC 51/88, de 22/03, FJ 5: «a) el art. 28.1 de la Constitución integra derechos de actividad de los sindicatos (negociación colectiva, promoción de conflictos), medios de acción que, por contribuir de forma primordial al desenvolvimiento de la actividad a que el sindicato es llamado por el art. 7 CE, son un núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical; b) es evidente que, junto a los anteriores, los sindicatos pueden ostentar facultades o derechos adicionales, atribuidos por normas infraconstitucionales que pasan a integrar el contenido del derecho (...); c) el reconocimiento o creación —por norma legal o, incluso, reglamentaria— de un medio de acción sindical, adicional a los mínimos indispensables, y que atribuye a los sindicatos (...) facultades o derechos también adicionales (...) el derecho fundamental se integra no solo por su contenido esencial (...) los actos contrarios a esos otros derechos o facultades adicionales sí pueden calificarse de vulneradores del derecho fundamental (...); d) tratándose de la (promoción y) presentación de candidaturas en elecciones laborales (...) son actividades sindicales amparadas por el art. 28 de la CE, pese a que las representaciones obreras electivas o unitarias ‘sean, en principio, ajenas al derecho de libertad sindical (...) el reconocimiento legal a los sindicatos de la facultad de presentar candidaturas y de promoción, en su caso, de estas pese a derivar de un reconocimiento legal, son facultades que se integran en la libertad sindical tanto en su aspecto colectivo como en su aspecto individual. Por tanto, cualquier impedimento u obstaculización al sindicato o a sus miembros de participar en el proceso electoral puede constituir una violación de la libertad sindical’».

ex arts. 6.3.e y 7.2)⁸¹ puedan promover elecciones para delegados, comités, y órganos correspondientes en las AAPP.

Por aquí aparece otro de los flancos débiles, como luego se verá, de esta parte de la regulación contenida en el RD 2205/80, cuyo art. 86.2 (que tiene conexión con el 63.2.d. *in fine* relativo a las faltas disciplinarias muy graves) no parece tolerar el ejercicio de «ningún tipo de acción» en favor de cualesquiera de las opciones políticas o sindicales «dentro de los recintos militares»⁸², salvo la presentación de candidatos, por parte de las «asociaciones sindicales de trabajadores legalmente constituidas», limitando su actuación a la «estricta colocación» de la lista en el tablón de anuncios, por supuesto, «previo conocimiento y autorización de la Jefatura» del establecimiento⁸³.

12. 2) En cuanto al «sigilo profesional» exigible a los representantes (unitarios) de los trabajadores, este se extiende no solo a determinada información económica de la empresa, sino a toda aquella que traslade la Administración militar, con el carácter de «circulación restringida», a los propios destinatarios miembros de los comités, especialmente cuando la información se señale expresamente con carácter «reservado»⁸⁴. Debe recordarse la conexión de este deber con aquel que tienen todos los trabajadores, de «reserva más absoluta», en todo lo que con ese carácter se les encomiende (art. 5.b. RD 2205/80).

En atención, una vez más, a la salvaguarda de los intereses «superiores» de la defensa nacional (art. 83 RD 2205/80) las facultades de los co-

⁸¹ En expresiones utilizadas por MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del trabajo...*, cit., pág. 138-141.

⁸² La OM 70/80, de 16/12, en su art. 3.º 7, establece que «por aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2 y sin perjuicio de lo que autoriza el punto tres letra a) del mismo artículo, ningún tipo de acción que represente, promueva o divulgue directa o indirectamente opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales podrán ejercitarse dentro de los establecimientos militares».

⁸³ La SAN, Sala Social, de 16/9/91, estimó que el interés superior de la defensa nacional no elimina «de manera absoluta el reflejo práctico» del derecho a la actividad sindical.

⁸⁴ Así en el art. 82 del RD 2205/80; no así en el art. 65.2 del ET, en el que tal sigilo opera de una forma menos amplia: información sobre evolución del sector, producción, ventas y evolución probable del empleo; memoria, cuenta de resultados y balance de la sociedad por acciones o participaciones; emisión de informe previo a la ejecución de reestructuración de plantilla..., reducción de jornada, traslados de instalaciones, planes de formación profesional de la empresa, implantación o revisión de sistemas de organización y control del trabajo; estudio de tiempos, establecimiento de incentivos, valoración de puestos; o emisión de informe cuando la fusión, absorción o cambio del estatus jurídico de la empresa suponga cualquier incidencia que afecte al volumen de empleo (números 1 a 4 del apartado 1 del art. 65 ET). No es suficiente que el empresario califique unilateralmente un documento como «confidencial», sino que es necesario que desde un plano objetivo efectivamente lo sea (TS 13/12/89, rec. 1345, FD 4.º).

mités de los establecimientos y del Comité General –para los delegados de personal es irrelevante– quedan subordinadas a la «eficacia operativa del establecimiento o servicio» de que se trate: en ningún caso las decisiones adoptadas por el «mando» en función de «los intereses o seguridad de la defensa nacional» se podrán ver paralizadas, retrasadas o entorpecidas por el ejercicio de la actividad representativa. Si fuera necesario, incluso las competencias y facultades de estos órganos representativos (Comité General o de Establecimiento) podrían verse insatisfechas (“eludidas») o incumplidos sus derechos de información y audiencia (previstos en los arts. 80 y 81 RD 2205/80), previo informe preceptivo de la Sección Laboral (de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa) y notificando a los órganos de representación el contenido y alcance de las limitaciones y su fundamentación, excepto las motivaciones de «carácter militar» que no necesariamente han de ser expuestas⁸⁵.

12. 3) En conexión con esta salvaguarda, el art. 91.7 establece que el ejercicio de la representación colectiva y las elecciones «no permitirá en ningún caso» la intervención de persona alguna ajena al establecimiento⁸⁶ ni que se perturbe el orden o disminuya la eficacia operativa dentro de la organización militar, pudiendo en caso contrario, como se acaba de afirmar, llegar a suspenderse «temporalmente el ejercicio de estos derechos» invocando para ello los «intereses de la defensa».

Parece evidente que la regulación –notablemente restrictiva– de estos artículos (el 83 y el 91.7), propende a controlar la intervención de los comités en cuanto a los derechos de información y audiencia que en el propio texto reglamentario tienen reconocidos. Se ha dicho que podría tratarse de un instrumento «absolutamente neutralizador» de la actuación de los comités en lo referente a estos trámites⁸⁷. Cabe advertir, no obstante, que en pura teoría ni siquiera el prevalente interés de la defensa nacional podría

⁸⁵ Desde la perspectiva de la relación entre la necesaria eficacia operativa del establecimiento o servicio de que se trate –invocando el mando intereses o seguridad de la defensa nacional–, y la adopción de medidas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, cuya decisión no debe ser puesta en manos de ninguna de las partes implicadas, sino en las de un árbitro imparcial, la doctrina cuestionó la constitucionalidad del art. 83 del RD 2205/80. Así ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil...», *cit.*, pág. 176.

⁸⁶ En la misma línea de prohibir la presencia de persona alguna ajena al establecimiento, respecto del derecho de los trabajadores a reunirse en asamblea, el art. 95.1.a) RD 2205/80.

⁸⁷ ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil...», *cit.*, págs. 182-183.

utilizarse para neutralizar de modo absoluto libertades y derechos del mismo rango constitucionalmente reconocidos⁸⁸.

12. 4) En lo que concierne al derecho de reunión⁸⁹, pacífica, sin armas y sin necesidad de autorización previa (art. 21,1 CE), la LO reguladora de este derecho reconoce su carácter general y supletorio respecto de «cualesquiera otras» en las que se regule el ejercicio del mismo⁹⁰. El TC estableció hace tiempo que el derecho de reunión «sindical» tiene existencia propia, independientemente del que, con el carácter de fundamental, reconoce el art. 21 CE⁹¹. El ET lo recoge entre sus derechos laborales básicos (art. 4.1.f., sin matices) con el alcance y contenido de sus arts. 77 a 80, mientras que la norma reglamentaria que nos ocupa remite en el art. 4.i) al capítulo 2.º de su título II (arts. 93 a 97).

En esta materia también son bastante elocuentes las limitaciones impuestas por el reglamento. De entrada, en el ámbito civil el lugar de la reunión en asamblea es el centro de trabajo –si lo permiten las condiciones del mismo– que ha de facilitar el empresario, salvo daños no resarcidos por alteraciones en reuniones anteriores; el transcurso de menos de dos meses (excepto reuniones informativas sobre convenios colectivos); o el cierre legal. La hora de la reunión, o se acuerda o se tiene que celebrar fuera del horario de trabajo. Sin embargo, en los establecimientos militares la Jefatura decide si se celebra o no dentro, en función de las instalaciones disponibles, las demás circunstancias y

... muy especialmente en razón de la presunta repercusión de carácter negativo que la reunión pueda tener respecto del régimen de trabajo, disciplina, eficacia militar y buen orden dentro del Establecimiento.

Si se autoriza la asamblea en el recinto militar, en todo caso fuera de las horas de trabajo, el jefe del establecimiento (o un delegado suyo) la preside –no así, obviamente, en el orden deliberante y funcional, que la dirige el Comité de establecimiento o los delegados de personal–, sin que en ningún

⁸⁸ Aunque en este caso la doctrina, GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., pág. 487, se refería a los deberes de información y consulta previstos a favor de los representantes unitarios de los trabajadores (art. 83 RD 2205/80).

⁸⁹ Un desarrollo del derecho de reunión en GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., págs. 497-524. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J. L., «Ámbito subjetivo del derecho de reunión y de asamblea en la empresa (I y II)», *AL*, n.º 47, dic. 1992 y n.º 48, dic./en. 1993.

⁹⁰ LO 9/83, de 15 de julio, DF 1.ª

⁹¹ STC 91/83, de 7 de noviembre, FJ 2.

caso, «por ningún motivo», pueda asistir a ella persona ajena al mismo. Incluso cuando se celebre fuera del recinto militar –nunca en sus inmediaciones (vías de acceso o terrenos circundantes)–, se deberá comunicar por la presidencia de la asamblea a la Jefatura (al menos ocho horas antes) el lugar de celebración, la hora y las medidas adoptadas para no perturbar los «postulados» relacionados con los «fines y objetivos de la defensa». Por lo demás, salvo algún otro matiz, las discrepancias en cuanto a locales y tablón de anuncios las resuelve la Dirección de Servicios del Ministerio (y no la Autoridad laboral).

12. 5) Singular es también el derecho de negociación colectiva reconocido, que en realidad se articula como un sistema de peticiones, en general sobre condiciones de empleo –no de índole sindical–, siempre con respeto a la «normativa vigente en la organización militar». Ya se advirtió más atrás que la negociación, previa solicitud del Comité General a la Subsecretaría de Defensa, solo procede cuando las materias afecten a la totalidad del personal y las condiciones se demuestren –con datos e informaciones justificativos– inferiores a las homologables en la esfera civil, con referencia a convenios generales y acuerdos globales⁹², observando una vez más el prevalente interés de la defensa nacional, en tanto que las peticiones (colectivas) a nivel de establecimiento se pueden formular «razonadamente» por los delegados o el comité ante su jefatura. Todas las cuestiones planteadas en peticiones colectivas las resuelven los órganos de la propia Administración militar, que de aceptar el trámite de negociación sobre los desacuerdos dispondría la formación de una comisión mixta presidida por el subsecretario llamada a resolverlos, o al menos intentarlo, para lo que es obligado partir «de la mejor voluntad de ambas partes». Si el presidente de la Comisión Mixta considera que se han agotado las posibilidades de negociación⁹³, se acude a un «tribunal arbitral» que decidirá mediante laudo todas las cuestiones planteadas⁹⁴.

⁹² Con mucha agudeza, ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil...», *cit.*, pág. 189, ha considerado que lo pretendido por el RD es que «la negociación colectiva vaya a remolque de los resultados alcanzados en la negociación colectiva del sector homologado en la esfera civil».

⁹³ ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos del personal civil...», *cit.*, pág. 193, deduce que «esta solución no resulta constitucionalmente mantenible en cuanto que no existe obstáculo para que de un punto muerto en las negociaciones pueda salirse tras una presión huelguística». Claro está que en la lógica del «interés de la defensa», desde el RD 2205/80 no cabe la posibilidad de huelga.

⁹⁴ El Tribunal lo forman un magistrado del extinto Tribunal Central de Trabajo (TCT), un representante del Ministerio de Hacienda, otro del de Trabajo, el jefe de la sección laboral del Órgano Central de la Defensa y tres trabajadores miembros del Comité General.

Este apresurado resumen sintetiza *grosso modo* los rasgos que de una manera más directa y profunda afectan a los derechos de relevancia constitucional que, en posible colisión con los «intereses de la defensa nacional», estamos manejando. El resultado del mismo, desde nuestro punto de vista, arroja unos resultados del todo concluyentes: no es jurídicamente viable entender que toda actividad laboral realizada en todos y cada uno de los establecimientos militares, por nimia que sea, afecta a los intereses de la defensa nacional, y tampoco que todo recinto del Ministerio de Defensa se considere a estos efectos un establecimiento militar. Precisamente la contraria es la filosofía que subyace en el RD 2205/80, que en el devenir de los tiempos y los acontecimientos se ha demostrado absolutamente equivocada.

III.3. LOS CONVENIOS COLECTIVOS Y DEMÁS NORMAS DE APLICACIÓN

13. Llegados a este punto, parece ya oportuno comenzar la exposición de los preceptos normativos fundamentales que han cooperado en la inaplicación progresiva del RD 2205/80; los hitos, podríamos decir, que con mayor énfasis han incidido en el desplazamiento de la regulación específica.

13. 1) La situación de partida debe ser enmarcada en el contexto jurídico, de corte «prohibitivista», en el que tiene lugar la promulgación del texto reglamentario. En el año 1980 conservan su vigencia todavía, entre otras normas, 1) una ley preconstitucional de huelga aún no matizada por el TC (en su conocida Sentencia 11/81), la cual en su literalidad excluye del ejercicio de este derecho al personal civil dependiente de establecimientos militares; 2) un real decreto-ley (el 10/77) que prohíbe taxativamente las actividades políticas o sindicales dentro de los recintos militares⁹⁵; 3) y en sintonía con este, unas RROO para las FAS que consideran que mantener la neutralidad política y sindical a la que están obligados los militares dentro de sus recintos, necesariamente lleva implícito «no tolerar» en modo alguno –y por tanto prohibir– actividades de ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales; 4) Asimismo,

Como secretario, con voz y sin voto, actúa un jefe del Cuerpo Jurídico destinado en la Sección Laboral Central.

⁹⁵ El Real Decreto-ley 10/77 regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los componentes de las FAS; prohíbe estas actividades dentro de los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las FAS, y tipifica el incumplimiento por funcionarios y personal civil al servicio de la Administración militar, según las circunstancias o reiteración de los hechos, como falta leve, grave o muy grave de sus reglamentos respectivos (art. 1.º y 7.º 3). No fue derogado hasta 1989, por la Ley 17/89, de 19/7.

un RD (500/78) que considera que el personal civil a su servicio también forma parte de las FAS, que la libertad sindical se ejercita a través del derecho de asociación, y que el personal civil (funcionario, laboral o contratado administrativo) en ningún caso puede acudir a la huelga; 5) y, por último, otro RD (el 706/77) que extiende la prohibición política y sindical a todas las actividades de la vida militar, en cualquier momento, lugar y circunstancias, así como amplía el concepto de recinto o establecimiento de las FAS a toda clase de zonas o instalaciones militares imaginables (incluso las de finalidad educativa, cultural, deportiva, recreativa...), contemplando asimismo sanciones por incumplimientos de esta naturaleza al personal civil al servicio de la Administración militar.

Con todo este «cargamento» normativo, y teniendo en cuenta que el desarrollo constitucional en cuanto a derechos fundamentales todavía se muestra incipiente, resulta fácil de entender que la regulación surgida de ese contexto naciera provista de unas connotaciones prohibitivas tan acusadas, y así lo plasma, por ejemplo, en su art. 86.2 la norma que nos ocupa, en el que puede leerse:

... 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.

13. 2) Dentro de este cúmulo normativo de «reglas de tránsito» que hemos traído a colación, los derechos ligados a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales del colectivo laboral que contemplamos quedan subordinados a la salvaguarda del «superior interés» o «la seguridad» de la defensa nacional, considerando entonces el Gobierno –por derivación del legislador– llamado a regular este tipo de relación laboral, que los derechos constitucionales de negociación colectiva, libertad sindical y huelga, con sus apéndices de representación y reunión, habían de quedar sometidos a las decisiones del «mando» para garantizar la eficacia operativa del establecimiento o el servicio militar –hasta se puede suspender la actividad de los representantes de los trabajadores, en materia de información y audiencia, en ciertas circunstancias, sin tener que fundamentar necesariamente las motivaciones cuando sean de carácter militar–, de tal modo que se vincula la negociación (o petición) colectiva del personal a la inferioridad de condiciones laborales –que hay que acreditar (art. 101.1 RD 2205/80)–, en comparación con la esfera civil, se instituye un «tribunal arbitral», no del todo ni independiente ni paritario; para cuando la «problemática planteada» en la negociación, a juicio del Ministerio de Defensa,

no se concilie con la aludida salvaguarda, se prohíbe la actividad sindical *strictu sensu* en el interior de los recintos, se dictan normas específicas de ínfimo rango para ejercer el derecho de huelga, se amputa la posibilidad de utilizar «otras formas de participación» en la empresa (que sí permite el ET), se tacha la presencia –por conexión sindical– en la Asamblea de trabajadores de cualquier persona ajena al establecimiento, y, en fin, por no citar todas las que registra la reglamentación de que hablamos, en contraste con la normativa ordinaria (art. 67.1 ET y 6.3.e LOLS) se atribuye la iniciativa para convocar las elecciones (primeras) al propio empleador, Ministerio de Defensa (Orden 70/80, de 16/12, en relación con DT 3.ª RD 2205/80)⁹⁶.

Este es el panorama inicial que dibuja el texto reglamentario destinado a regular la relación laboral del colectivo adscrito al Ministerio de Defensa. En ese momento está ya promulgada la Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LO 6/80 en desarrollo del art. 8.2 CE)⁹⁷, pero no hay todavía –hasta 1985– una ley orgánica de libertad sindical (LOLS en desarrollo del 28.1 CE).

13. 3) Una aproximación a la cronología de los acontecimientos que más pronunciada huella han dejado en el desplazamiento de la normativa específica, sin ánimo exhaustivo, sugiere varias «queiebras» del texto reglamentario, algunas de las cuales se indican a continuación. La primera fractura que conoce el RD 2205/80 surge a consecuencia de la Sentencia Constitucional 11/81. El Alto Tribunal estima que una vez promulgada la CE no es posible mantener la prohibición del derecho de huelga al PCNF dependiente de los establecimientos militares, y que este personal es titular indiscutible de tal derecho, sin perjuicio, como es lógico, de que cuando preste servicios que en casos concretos puedan entenderse como «esenciales», tal derecho puede quedar limitado en virtud de las medidas de intervención requeridas para garantizar su mantenimiento⁹⁸.

⁹⁶ Posteriormente, la Resolución 271/1998, de 7/10, dictada por la Subsecretaría de Defensa (BOD n.º 200, de 14/10), establece normas para el desarrollo de elecciones sindicales de representantes de personal civil. Para GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., pág. 463 (nota a pie 1245), los preceptos del RD 2205/80 sobre proceso electoral deben completarse con esta resolución.

⁹⁷ Recuérdese que la LO 6/80 fue publicada en el BOE de 10/7/80, y el RD 2205/80, aunque tiene fecha de 13/6/80, no se llegó a publicar hasta el 18/10/80. Es decir, con posterioridad a la LO 6/80.

⁹⁸ Pero como se dijo en la nota 37 (pág. 11), la competencia para imponer los servicios mínimos nunca puede recaer sobre los «órganos de gestión y administración del servicio donde se desarrolla la huelga».

13. 4) No mucho después, en 1982, y tal vez a consecuencia del reconocimiento anterior, el ministro de Defensa dicta las Instrucciones de 30/09/82 relativas al ejercicio del derecho de huelga del personal laboral al servicio de la Administración militar, que –en contra del criterio parcial del TS– también serán anuladas casi cuatro años después por el TC, esta vez en su Sentencia 26/86⁹⁹.

En 1983 se produce otro pronunciamiento constitucional que tal vez pudiera haber coadyuvado también, aunque fuera indirectamente –ya que el conflicto no tiene relación con en el Ministerio de Defensa–, en la transformación producida en cuanto al modo de interpretar las restricciones sindicales en permanente fricción con los intereses de la defensa nacional. La Sentencia TC 37/83 establece que la libertad sindical implica libertad para ejercitar la acción sindical, por medios lícitos, entre los que se incluyen la negociación colectiva, la huelga y la incoación de conflictos colectivos¹⁰⁰.

13. 5) Sin embargo, es al año siguiente, en 1984, cuando se produce otra importante quiebra en la concepción «cuasi militar» de la relación laboral del personal civil del que tratamos. La ley 30/84 de medidas para la reforma de la función pública irrumpe en el panorama jurídico-funcionario, con vocación de proyectarse hacia todo el personal civil de la Administración Pública, incluida la militar, en lo que podría considerarse el primer embrión de un estatuto básico del empleado público, situando como aspecto específicamente novedoso la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, integrando a los funcionarios civiles al servicio de la Administración militar en la Administración Civil del Estado, e instituyendo la regulación del «Consejo Superior de la Función Pública» como órgano de participación (y encuentro) entre todas las AAPP y la representación auténtica del personal.

En el ámbito de aplicación de esta ley queda incluido el personal civil (funcionario o no) al servicio de la Administración militar y sus organismos autónomos (art. 1.1.b). Corresponderá al Gobierno establecer las instrucciones a que deberá atenerse la representación de la Administración del Estado en la negociación colectiva con el personal sujeto al Derecho laboral.

⁹⁹ En rigor, se otorga el amparo impetrado por los trabajadores contra las instrucciones y se declara la nulidad de los actos y la resolución (del Ministerio de Defensa).

¹⁰⁰ En 1983 se produce un primer desencuentro irresoluble de la negociación de condiciones laborales, que fue conducido por los propios cauces del RD 2205/80. El Laudo (Resolución 111/14001/1983, de 5/5, de la Subsecretaría de Política de Defensa) dictado por el Tribunal Arbitral previsto al efecto, resolvió cuestiones relativas –entre otras– a la seguridad e higiene, locales y tablón de anuncios, o acumulación de crédito entre los representantes del personal.

13. 6) Ya en este mismo año aparece una tímida negociación colectiva que dará lugar al primer CCOL para el «personal laboral» del Ministerio de Defensa¹⁰¹. Acerca de los derechos de representación, la negociación quedó abierta a la prolongación de garantías de los representantes de los trabajadores hasta los dos años siguientes a la extinción del mandato, el crédito de horas mensuales, locales (y subvención) para el desarrollo de su actividad, pasaporte y dietas para actos representativos, o tablón de anuncios. Se habla de un proyecto de reforma del RD 2205/80 del que se dará traslado al Comité General de Trabajadores para que pueda formular observaciones al mismo.

13. 7) El legislador orgánico de 1985 se determina a desarrollar, por fin, el derecho constitucional de libre sindicación (art. 28.1 CE) y promulga la LOLS (11/85). Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho, en lo que ahora interesa, los miembros de las FAS y los institutos armados de carácter militar. La libertad sindical comprende, entre otros, el derecho a la actividad sindical, cuyo ejercicio, dentro de la empresa y fuera de ella, implica en todo caso, como mínimo, ostentar los derechos de negociación colectiva, huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y presentación de candidaturas electorales.

No obstante, para la preservación de la neutralidad sindical de las FAS, el ejercicio del derecho de actividad sindical queda totalmente vedado en el interior de los establecimientos militares, lo que significa que en cualesquiera centros, cuerpos, unidades, dependencias, organismos..., en toda clase de recintos militares, en definitiva, que dispongan de un cuadro numérico en el que se relacionen los puestos de trabajo, no puede ejercitarse tal derecho.

Sin embargo, en tanto que la iniciativa o la capacidad para promover elecciones no viene regulada expresamente en el RD 2205/80¹⁰², resulta de aplicación la LOLS (arts. 6.3.e. y 7.2) si se tiene en cuenta que los sindicatos considerados más –y «cuasi» más– representativos (que acrediten en las elecciones al menos el 10% del total de los órganos de representación en el ámbito territorial o sectorial del que se trate) ostentan capacidad re-

¹⁰¹ Este primer CCOL aborda cuestiones de ascensos, traslados y provisión de vacantes; jornada y horarios de trabajo; permisos y licencias sin sueldo; cierres de establecimientos; seguridad e higiene en el trabajo; retribuciones; asistencia y acción social; fomento de empleo y jubilación; derechos de representación, y, finalmente, la intención de reformar el RD 2205/80.

¹⁰² Véanse la DT 3.^a del RD 2205/80 y la Orden Ministerial 70/80, por la que se convocan las primeras elecciones para órganos de representación del PCNF de los establecimientos militares. Se trata de materia *ex novo* y la iniciativa de la convocatoria y fecha de celebración la asume la Administración militar.

presentativa para «promover» elecciones, y tal promoción se califica como «actividad que afecta al establecimiento militar pero no se ejerce en el interior del mismo»¹⁰³. Ello supone, desde luego, una nueva fractura en la regulación específica, la cual poco a poco va asumiendo el papel que parece ir imponiendo la nueva realidad jurídica, aunque fuera por la vía de aprovechar los intersticios normativos y jurisprudenciales que la instan a ser sucedida.

13. 8) Siguiendo el tracto sustitutivo, el segundo CCOL para el PLMD suscrito en 1986 supone algunas innovaciones. Por primera vez se introduce, vía negociación, un régimen disciplinario específico que pugna con el del RD 2205/80, y también por primera vez se otorga a los representantes de los trabajadores la facultad de ejercer labores de vigilancia no solo del cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene y aplicación de la normativa vigente de Seguridad Social (art. 80.4.3, letras a y b del RD 2205/80), sino, además, la vigilancia de las normas vigentes en materia laboral, empleo, pactos, condiciones y usos laborales en vigor, así como la vigilancia –y el control– de las condiciones de seguridad e higiene de acuerdo con la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (norma vigente, como se sabe, antecesora de la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, LPRL).

Mas, dentro del derecho de representación colectiva, se incluye como órgano el denominado «Comité General Intercentros» (inspirado en el art. 63.3 ET), que viene a ser el equivalente al Comité General de Trabajadores de la Administración Militar del RD 2205/80. Así mismo, en materia de reunión, a la asamblea de trabajadores podrán asistir personas ajenas al establecimiento si se trata de miembros del Comité General o de la Comisión de Interpretación, Vigilancia y Estudio del Convenio (CIVE). En cuanto a la representación directa, las elecciones se regularán por las disposiciones del ET (modificado por la Ley 32/84).

Sin embargo, acerca de la representación sindical, mientras no se determine reglamentariamente el concepto de establecimiento militar, el derecho a la actividad sindical en el interior de los mismos sigue vedado, si bien con los matices jurisprudenciales y normativos que a la altura de ese año ya se podían incorporar.

13. 9) Pero antes de que ese segundo convenio estuviera en vigor, una nueva norma pactada en 1986 –siguiendo la estela de años anteriores (82 y 84)–, vendría a suponer otra importante relegación al segundo plano jurídico de los preceptos contenidos en el RD 2205/80. Se trata esta vez del

¹⁰³ GARCÍA VALVERDE, M. D., *Personal civil no funcionario...*, cit., pág. 472.

«Acuerdo Marco» para el personal laboral de toda la Administración del Estado (sus OOA y la Administración de la Seguridad Social)¹⁰⁴, que con la legitimación negociadora que proporciona a las partes el ET (art. 83.2) y la LOLS (art. 6 y 7), incluye por primera vez en su ámbito de aplicación al «personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares». Incorpora asimismo un régimen disciplinario generalizado, y, en cuanto a la representación colectiva, aboga por tener en cuenta, además de otros aspectos, el «posible desarrollo del trabajo (representativo) en establecimientos militares».

En punto a la representación directa (unitaria), el acuerdo marco contempla la consideración de «centro único de trabajo» a nivel provincial, el cual estaría constituido por todos los establecimientos dependientes de un mismo ministerio (u organismo) radicados en una misma provincia. Y en cuanto a representación sindical, hay un compromiso de promover las condiciones que permitan el pleno desarrollo de la libertad sindical reconocida en el art. 28 CE y en la LOLS, si bien con respeto al contenido de su DA 3.^a, en lo referente a los Establecimientos militares de los departamentos de «Defensa e Interior»¹⁰⁵.

La actividad sindical en la empresa «Administración» se regirá por lo dispuesto en los arts. 8 a 11 de la LOLS (título IV, «De la acción sindical») ¹⁰⁶, lo que implica que los trabajadores afiliados podrán en el centro de trabajo –considerado a nivel provincial– constituir secciones sin-

¹⁰⁴ Publicado por Resolución de 31 de enero de 1986 de la Dirección General de Trabajo.

¹⁰⁵ Recuérdese que la actividad sindical prohibida a los sindicatos en el interior de los establecimientos militares venía referida a los derechos de negociación colectiva, huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y presentación de candidaturas electorales (Arts. 2.1.d y 2.2.d. LOLS). No obstante, es doctrina consolidada, por todos ALBIOL MONTESINOS, I., *Legislación sindical concordada con la jurisprudencia de los Tribunales Constitucional y Supremo*, 3.^a edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 147, que este contenido mínimo del derecho a la libertad sindical se puede ampliar por ley (así la LOLS, art. 8-10), y también por medio de la negociación colectiva. Sobre la acción sindical en la empresa, secciones sindicales y delegados sindicales, facultades y garantías, puede consultarse BAYLOS GRAU, A., *Sindicalismo y Derecho sindical...*, cit., pág. 47-53.

¹⁰⁶ Al respecto, STC 39/86, FJ 3, 37/83, FJ 2, y 70/82. La doctrina ha denominado a los derechos recogidos en los arts. 8 a 10 LOLS derechos de libertad sindical en su vertiente colectiva de contenido «histórico o temporal», resultado de sucesivas regulaciones en un sistema político pluralista. «El contenido histórico es aquel que, dentro del propio derecho constitucional, añade la LOLS». Así lo entiende MERCADER UGUINA, J. R., *Lecciones de Derecho del trabajo...*, cit., pág. 602. Una exposición nítida del derecho al libre ejercicio de la «actividad sindical» en la página 604 de esta misma obra. Véase también MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.; GARCÍA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo...*, cit., págs. 281-282, y la jurisprudencia que allí se cita; MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo...*, cit., pág. 130.

dicales, celebrar reuniones sindicales, recaudar cuotas y distribuir información sindical (fuera de horario laboral y sin perturbar la actividad normal) y recibir información de su sindicato; y, además, las secciones sindicales de los sindicatos más representativos y los que cuenten con representación en los órganos unitarios contarán con un tablón de anuncios de adecuado acceso general, derecho a la negociación colectiva en los términos de su legislación específica, podrán utilizar un local adecuado si el centro tiene más de 250 trabajadores, y, en fin, los cargos electivos a nivel provincial o superior tendrán ciertos derechos, entre ellos, el de asistencia y acceso a los centros de trabajo para participar en actividades propias de su sindicato o del conjunto de los trabajadores (previa comunicación al empresario y sin interrumpir el proceso productivo).

También en las empresas de 250 o más trabajadores las secciones sindicales de los sindicatos con presencia en los comités de empresa u órganos representativos en la Administración estarán representadas por delegados sindicales –conforme a una escala en función de la implantación electoral conseguida– elegidos por y entre sus afiliados, que, si no forman parte del Comité, tendrán las mismas garantías que aquellos además de otros derechos, como cierto acceso a información y documentación (guardando sigilo), asistir a reuniones de los comités de empresa y órganos internos de seguridad e higiene (con voz pero sin voto), y ser oídos antes de adoptar medidas de carácter colectivo (especialmente despidos y sanciones de afiliados).

Por lo demás, la eficacia normativa que comportan estos preceptos pactados, salvo el del ámbito de aplicación, impedirá que sean objeto de negociación en ámbitos inferiores (DA 3.^a del Acuerdo Marco).

Ya se ve a todas luces que muchos de estos derechos –si no todos– exceden de los estrechos moldes previstos por el RD 2205/80. Cabe plantear en este punto, sin duda, cuestiones de jerarquía normativa (arts. 9.3 CE y 3 ET), en tanto que las disposiciones reglamentarias del Estado, en desarrollo de la ley (sin que puedan establecer condiciones de trabajo distintas a las contempladas en ella) se colocan por encima de los CCOL (incluso de los que la doctrina llamó «convenios para convenir», art. 83.2 ET), alegatos que, en su caso, habrían de ser contrarrestados acudiendo, por ejemplo, al principio jurisprudencial de «norma más favorable»¹⁰⁷.

13. 10) La ley 9/87, «de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las AAPP», promulgada al amparo del art. 103.3 CE, presenta una regulación

¹⁰⁷ En ese sentido, MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo...*, cit., pág. 218-222.

que abre una nueva brecha en el RD objeto de nuestro análisis. En su art. 2 excluye de su ámbito de aplicación al personal laboral al servicio de las distintas AAPP, pero «sin perjuicio de lo previsto en los arts. 39 y 40 y en la DA 5.ª»¹⁰⁸. Es decir, que en el Consejo Superior de la Función Pública (máximo órgano colegiado de participación del personal de la Administración Pública) se verán representadas las organizaciones sindicales –sindicatos más representativos y demás organizaciones sindicales de representatividad superior al 10%, en función de los resultados electorales, también del personal laboral–¹⁰⁹, a cuyos efectos, en las elecciones a representantes de dicho personal laboral –en línea con lo pactado entre Administración y sindicatos en el acuerdo marco de 1986–, constituirá un único centro de trabajo la totalidad de los establecimientos dependientes del departamento u organismo de que se trate que radiquen en una misma provincia, siempre que a los trabajadores afectados se les aplique un mismo CCOL, precepto legal que fue avalado por el TS, según quedó expuesto más atrás (en la correspondiente nota a pie de página).

13. 11) El tercer CCOL para el PLMD, firmado en 1991 (*BOE* de 17/01/91), aporta nuevos elementos que se orientan en la dirección que venimos apuntando. La representación colectiva, haciéndose eco de las anteriores normas –Acuerdo Marco de 1986 y Ley 9/87, en sintonía con el ET y la LOLS– contempla ya como órganos de representación a los comités provinciales (y con carácter general a los representantes de los trabajadores en la CIVE), así como establece que la elección de delegados y comités tendrá ámbito provincial. La literalidad del derecho de reunión también se adapta a este ámbito provincial. Sobre la LOLS, el Ministerio de Defensa y los sindicatos firmantes del convenio se comprometen a mantener reunio-

¹⁰⁸ La Ley 21/06, de 20/6, introdujo en su art. único, apdo. 4, una DA 6.ª en la Ley 9/87, que también resulta de aplicación al personal laboral de las AAPP desde su vigencia, a partir del 22 de junio de 2006. Tal disposición ordena que se constituya una «mesa general de negociación» de todas las AAPP –además de las mesas de negociación ya previstas en el art. 31 de la Ley 9/87– de representación unitaria por parte de las AAPP, y por parte de las organizaciones sindicales, en función de los resultados en las elecciones para órganos de representación del personal funcionario, del personal estatutario y del personal laboral del correspondiente ámbito de representación en todas las administraciones. Así mismo, para la negociación de todas aquellas «materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral» de cada administración pública, se constituirá en la AGE, y en cada una de las comunidades autónomas y entidades locales, una mesa general de negociación.

¹⁰⁹ También se halla representado el personal laboral de todas las AAPP, incluido el de la Administración militar, en la Mesa General de Negociación a la que se ha hecho referencia en la anterior nota.

nes, en breve, para discutir los criterios de la futura norma de desarrollo de lo que deba entenderse por establecimientos militares.

Cabe añadir, no obstante, con respecto a este convenio, que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24/05/91 (SAN 79/91) declaró su «ineficacia general y la nulidad del capítulo XIV» (relativo a la representación colectiva), por insuficiencia representativa de los sindicatos firmantes, admitiendo su naturaleza de convenio o pacto extraestatutario (arts. 1254 CCv y 8.2.b LOLS) de eficacia limitada –no *erga omnes*–, que supuso para su posterior aplicación tener que requerir a los trabajadores, a título individual, las consiguientes adhesiones voluntarias al pacto.

El cuarto y último de los CCOL para el PLMD (publicado en el *BOE* de 01/07/92), suscrito poco después del anterior, acaso para corregir lo antes posible –tras nuevos resultados electorales– la situación anómala derivada de la sentencia de la Audiencia Nacional, no hace sino ajustar los mecanismos y órganos representativos a la nueva realidad, manteniendo el grueso de las incorporaciones que se habían venido produciendo a través de los sucesivos pactos.

A estas alturas ya puede hablarse de un auténtico CCOL, regulador de materias de la más diversa índole: desde la provisión de vacantes, ingreso y contratación, hasta la formación y el perfeccionamiento profesional, jornada, permisos, vacaciones, planes y programas de seguridad e higiene, fomento de empleo y jubilación, asistencia y acción social... Se mantiene, como no, la reivindicación ya histórica acerca del desarrollo de lo que deba entenderse por «establecimientos militares» (DA 2.^a)¹¹⁰, que, como sabemos, nunca se llevó a cabo.

13. 12) En materia de seguridad e higiene en el trabajo, la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL art. 3.3), y las distintas normas en desarrollo de la misma, no aportan demasiado en nuestro camino: se mantienen las facultades que la legislación general atribuye a los comités

¹¹⁰ En 1997, por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 4 de julio (*BOE* de 21/7) se aprueban las condiciones de aplicación del texto del CCOL de Defensa (*BOE* de 1/7/92), acordadas por la comisión negociadora de dicho convenio para los años 93 a 96, al tiempo que se extiende su vigencia hasta el 31/12/96, incluyendo algunas modificaciones, entre ellas la (6.^a) que afecta al «Acuerdo sobre condiciones aplicables en caso de reestructuración de centros y establecimientos». Se añade un compromiso de iniciar la negociación del V Convenio de Defensa en 1997 (7.^a). La formación y acción social se tratará y negociará conjuntamente con el personal funcionario, en el seno de las comisiones respectivas, en las que el personal laboral estará representado por los sindicatos con más del 10% de los miembros de los comités provinciales o delegados en el ámbito del convenio (9.^a).

de seguridad e higiene, pero que en el establecimiento militar asumen el jefe, los mandos y la dirección del mismo (art. 57 RD 2205/80)¹¹¹.

13. 13) Sin embargo, en 1998, antes de que tuviera lugar la firma del «Convenio Único» (CU), del que hablaremos enseguida, se producen dos eventos de cierta entidad jurídica, en la medida en que suponen un reconocimiento expreso a la aplicación de una normativa distinta al RD 2205/80. El subsecretario del Ministerio de Defensa dicta la Instrucción 29/98, de 11/02, en la que, al amparo del último CCOL de Defensa, regula la ordenación de las visitas de los miembros de los órganos de representación del personal civil –laboral y funcionario– a los centros y establecimientos militares, así como la acreditación de los mismos. Atendiendo a la estructura representativa provincial asumida por la Ley 9/87 (DA 5.^a) y los CCOL de Defensa¹¹², reconoce la necesidad que tienen los citados órganos de visitar los centros militares, y arbitra unos mecanismos acreditativos que, previa comunicación y autorización, así lo permitan, flexibilizando de ese modo el mandato reglamentario de no admitir –por ningún motivo– en el establecimiento la presencia de personas ajenas al mismo¹¹³.

Ligado a este régimen de visitas, en referencia a las elecciones sindicales, la misma Subsecretaría de Defensa dicta la Resolución 271/98, de 07/10, por la que invocando el ET (arts. 61 a 76) y el reglamento que lo desarrolla en materia electoral (RD 1844/94, de 09/09), decide, «ante las posibles discrepancias» que pudieran surgir en los procesos electorales, sobre todo en la «campana electoral», suspender los rigores propios de la aplicación de dicha Instrucción (29/98) «durante el desarrollo de cada

¹¹¹ En ese sentido, los órganos de representación de los trabajadores son los delegados de prevención, comités de seguridad y salud y comité intercentros. El personal de las AAPP se rige por la LPRL, Ley 31/95, de 8/11 (art. 3.3). El RD 1932/98, de 11 de septiembre, adaptó los capítulos III y V de dicha ley a los centros y establecimientos militares respecto del personal laboral, estatutario y funcional (civil). Este RD mantiene las limitaciones que imponen los «intereses o seguridad de la defensa», en caso de riesgo grave e inminente (art. 2.1.b en relación con el 21.1.b de la LPRL), también en cuanto a la consulta a los trabajadores (art. 3.a en relación con el art. de dicha ley), así como respecto de otras adaptaciones.

¹¹² Así, respecto de los delegados de personal y miembros del Comité Provincial, en representación del sindicato correspondiente, para ejercer las funciones y facultades (competencias y garantías) de los arts. 71 y 72 del CCOL vigente (4.º CCOL de Defensa, BOE de 1/7/92). Y lo mismo para los miembros de las juntas de personal (del Ministerio de Defensa, o de otro), para ejercer las funciones y facultades previstas en la Ley 9/87, miembros de la CIVE, y Miembros de la Comisión de Cierres y Traslados (acuerdo de la Comisión Negociadora de las Condiciones de Aplicación del CCOL de 1992 para los años 93 a 96, publicado en el BOE de 21/7/97).

¹¹³ Advértase la prohibición del art. 95.1.b) del RD 2205/80, en el sentido de no permitir, «por ningún motivo», la presencia en la asamblea de trabajadores de persona alguna ajena al establecimiento.

uno» de los procesos. Si bien la realización de la campaña se configura como una «situación excepcional» en el régimen interno de los establecimientos militares, su importancia radica en la aplicación de la normativa ordinaria (así lo recoge expresamente el apartado 6 de la Resolución), que remite a las citadas normas, RD 1844/94 (art. 8.4, sobre candidaturas y propaganda electoral) y ET (arts. 77 a 81, en cuanto al derecho de reunión en asamblea, locales y tabloneros de anuncios). En campaña, cada organización sindical que presente candidatura dispondrá de un tablón de anuncios para propaganda electoral.

13. 14) Con la llegada del primer CU (publicado en el *BOE* de 01/12/98) para el personal laboral de la Administración General del Estado (PLAGE), suscrito a finales del 98 de una parte por la Administración estatal y de otra por los sindicatos de mayor representación estatal y de comunidad autónoma, la negociación colectiva adquiere una nueva dimensión. Esta nueva norma pactada extiende su ámbito de aplicación al personal laboral de la AGE y de sus organismos autónomos, al que presta servicios en la Administración de Justicia, al de la Administración de la Seguridad Social, al del Consejo de Seguridad Nuclear y al de la Agencia de Protección de Datos. En coherencia con el ET (art. 86.4), el CU «deroga en su integridad a los anteriormente vigentes CCOL [que denomina «de origen» de cada ministerio u organismo] constituyendo un todo indivisible»¹¹⁴ que absorbe y compensa en su totalidad las anteriores condiciones económicas y derechos por las nuevas pactadas, que se reconocen más beneficiosas en su conjunto y aisladamente en términos homogéneos (DA 5.ª CU). No obstante, mantienen su vigencia algunos acuerdos y preceptos, porque así se indica expresamente en la norma (DT 1.ª, 4.ª, 7.ª y 8.ª)¹¹⁵.

El convenio crea una comisión de interpretación, vigilancia, estudio y aplicación de lo pactado (CIVEA) –similar a la que existiera en el conve-

¹¹⁴ El anexo I del CU incluye referencias a 45 CCOL de los distintos ministerios y organismos. Además del de «Defensa», cita a otros doce ministerios y al Consejo de Seguridad Nuclear.

¹¹⁵ Tal es el caso del Acuerdo para el PLMD, sobre condiciones aplicables en caso de reestructuración de centros y establecimientos (Resolución de 15/7/94 de la Dirección General de Trabajo publicada en el *BOE* n.º 179 de 28/7/94), y de los arts. 26 (tiempo de comida), 64.1 (acceso a medios de transporte colectivo), 65 (comedores, cafeterías, economatos y similares), 66 (becas de estudio), 67 (otras prestaciones de equiparación al resto de colectivos de Defensa: guarderías, colegios, residencias, viviendas sociales, clubes...), así como la DA 7.ª (sobre determinada categoría profesional a extinguir) del CCOL de Defensa (*BOE* de 1/7/92). Asimismo, los regímenes de jornada y horarios especiales vigentes por entonces. Transitoriamente también se mantienen los delegados de prevención y comités de seguridad y salud existentes, de acuerdo con los CCOL de «origen» (de cada ministerio u organismo).

nio de Defensa— que funciona paritariamente y está compuesta, en la parte social, por representantes del personal laboral designados por los sindicatos firmantes en función del resultado electoral. Para desarrollar sus funciones, que a su vez se delegan a otras comisiones y subcomisiones (Comisión General de Clasificación Profesional; Comisión para la Igualdad de Oportunidades; subcomisiones departamentales...), sus miembros tienen reconocidos ciertos derechos de alcance parecido al de los representantes de los trabajadores (arts. 3 a 8 del CU).

Un aspecto importante, en cuanto que el RD 2205/80 nunca aludió al derecho supletorio, se detecta por primera vez en el CU (art. 95) al especificarse en él que en todo lo no previsto en el convenio «se estará a lo dispuesto en el ET y demás disposiciones legales o reglamentarias que resulten de aplicación».

Finalmente, en cuanto al régimen de representación del personal (cap. XV del CU), sin perjuicio del mecanismo transitorio establecido hasta alcanzar acuerdo sobre la nueva estructura y régimen de la representación colectiva (DT 12.^a)¹¹⁶, se estará a lo dispuesto en el título II ET, en la LOLS y en el propio CU. En las elecciones a representantes del personal laboral se mantiene la estructura provincial diseñada por la Ley 9/87, y los órganos de representación sindical se constituirán de acuerdo con la LOLS y los estatutos de los sindicatos. Por lo demás, el reconocimiento de los derechos inherentes a la representación unitaria de los trabajadores, más ciertos derechos añadidos de infraestructura de los comités de empresa y delegados de personal —además de las funciones, garantías y derechos de general reconocimiento legal—, es pleno; igualmente se reconoce con amplitud el derecho de reuniones y asambleas de los trabajadores. En cuanto a la representación sindical, las secciones sindicales gozan de los derechos de la LOLS y del CU (se invocan los Convenios 135 y 143 de la OIT), y los delegados sindicales —trabajadores en activo del centro de trabajo— disfrutan de los mismos derechos y garantías que los representantes unitarios de los trabajadores.

Por su parte, el segundo CU (*BOE* del 14 de julio de 2006), no introduce modificaciones destacables. Tampoco lo hace el tercer CU (*BOE* de 12/11/09)¹¹⁷, aparte de contemplar varias subcomisiones delegadas dentro

¹¹⁶ Mantienen su vigencia transitoria las materias, escala de representantes, crédito horario, régimen de aplicación del mismo y garantías de los delegados de personal, miembros de los comités y delegados sindicales, de los CCOL a los que tal acuerdo venga a sustituir. Esta misma disposición se mantiene en el II CU (publicado en 2006) en los mismos términos.

¹¹⁷ Ambos CCOL mantienen, por ejemplo, la vigencia del art. 24 (compensación del trabajo en festivos no domingos) y la DA 3.^a (guardias médicas en establecimientos y servicios hospitalarios) del CCOL para el PLMD (*BOE* de 1/7/92).

de la CIVEA en materias específicas¹¹⁸, además de la de carácter general de cada departamento, para la vigilancia, estudio y aplicación del convenio en su correspondiente ámbito.

Puede afirmarse, pues, sin temor a errar, que el CU –en sus distintas versiones–, junto con sus numerosos acuerdos de desarrollo (en la CIVEA), consagra el tránsito del PCNF dependiente de los establecimientos militares desde un régimen laboral, digamos «cuasi militar», a otro equidistante entre el funcionarial y el laboral común.

13. 15) Ya en 2007, otra norma de rango legal, el EBEP (Ley 7/07, de 12/04) regulará aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las AAPP. Con respecto a las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio, en lo no dispuesto en esta ley habrá de aplicarse la legislación laboral común. Consolida también el EBEP la «Mesa General de las Administraciones Públicas», en la que están representadas todas ellas, para negociar los proyectos de legislación básica y otras cuestiones de interés general, legitimando la negociación colectiva en ámbitos supramunicipales y permitiendo negociar en una misma «mesa» las condiciones de empleo comunes al personal funcionario y al personal laboral.

Y todavía con posterioridad, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13/07, «de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad», ha incidido en algunos aspectos relativos al personal de las AAPP. En lo que ahora interesa, para las elecciones a representantes del personal laboral constituirá un único centro de trabajo, no como hasta ahora, todos los establecimientos de un departamento en la misma provincia y aplicación del mismo CCOL (DA 5.ª Ley 9/87), sino «... la totalidad de las unidades o establecimientos al servicio de la Administración General del Estado (...) que radiquen en una misma provincia»¹¹⁹. Si acaso habría que citar, en lo que constituyen más que limitaciones, recortes generalizados –o, vistas desde el lado opuesto, racionalizaciones– de la actividad representativa y sindical en todo el ámbito funcionarial y laboral de las AAPP y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades dependientes de las mismas. Así, la reducción de créditos y permisos sindicales (a partir de octubre de 2012) que, bajo cualquier denominación, exceda de

¹¹⁸ Con funciones específicas en materia de formación, calendario laboral, movilidad, ropa de trabajo y uniformidad, relación de puestos de trabajo, o cualquier otra que expresamente se le atribuya en el CCOL.

¹¹⁹ Con efecto desde el vencimiento de los mandatos electorales actualmente en vigor, y en todo caso las nuevas unidades electorales entrarán en vigor a partir del 1/3/15 (art. 12.2.c. Rreal Decreto-ley 20/12).

lo estrictamente reconocido por sus respectivas normas de aplicación: ET, LOLS y EBEP (art. 10 Real Decreto-ley 20/12)¹²⁰.

14. A la vista de todo este cúmulo de «vicisitudes» jurídicas que en mayor o menor medida han incidido en la aplicación del RD 2205/80, puede extraerse la conclusión de que, efectivamente, la LO 9/11 culmina de manera acertada, más de treinta años después, todo un itinerario jurídico-político extraordinariamente atribulado, a la sombra de una actividad representativa y sindical más voluntarista que efectiva, no demasiado ruidosa, pero sí en permanente tensión reivindicativa.

IV. CONCLUSIONES

15. Con arreglo a la argumentación que antecede, parece que la única regulación sustantiva contenida en el ET/80 que no es compatible con la salvaguarda de los intereses de la defensa nacional se contrae –en exclusiva– a la que impida garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Para conseguir esos fines, las FAS –que son las garantes de tales circunstancias– deben mantener la neutralidad política y sindical, lo que implica no tolerar –entre sus miembros– conductas vinculadas al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, «dentro de los recintos militares». Pero no así en relación con el personal laboral (o funcionario civil) que presta sus servicios en aquellos establecimientos, cuyo respeto a sus derechos sindicales (art. 28 CE) también forma parte de ese ordenamiento jurídico vigente que, en última instancia, las propias FAS están llamadas a garantizar.

No se trataba, pues –creemos–, en los términos en que lo exponía la DF 7.^a ET/80, de plantear la cuestión en clave de disyuntiva: «neutralización» de la actividad sindical *versus* «neutralidad política y sindical», sino en otra lógica distinta: la de «neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos». Hay muchas materias que son neutrales (indiferentes) a los intereses de la defensa nacional, y también muchos establecimientos

¹²⁰ La norma afecta a «todos aquellos derechos sindicales (...) relativos a tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales (...), así como los relativos a dispensas totales de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se ajustarán de forma estricta a lo establecido en dichas normas...». A la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/12 cesan la validez y los efectos de todos los pactos, acuerdos y CCOL que en esta materia hayan podido suscribirse y que excedan de dicho contenido, sin perjuicio de los acuerdos que, exclusivamente en el ámbito de las mesas generales de negociación, puedan establecerse en lo sucesivo.

de titularidad militar en los que se registra una actividad nada sospechosa de afectar a dichos intereses (hospitales, centros culturales y recreativos, colegios...), y, pese a ello, se les hace destinatarios de la misma regulación –extraordinariamente limitativa, incluso restrictiva de derechos constitucionales– que si se tratara de un centro de producción ligado directamente a las decisiones estratégicas de la «política de defensa», entre cuyos objetivos, tampoco se olvide, ocupa un lugar muy destacado la garantía del orden constitucional instrumentado a través de las FAS (arts. 8.1 CE y 5 LO 9/11).

16. No hay más remedio, por tanto, que concluir que la detallada y prolija regulación contenida en el RD 2205/80 excede con mucho de la habilitación legalmente conferida al Gobierno (en la DF 7.^a ET/80)¹²¹, al desprenderse no solo de la finalidad y el espíritu de la norma, sino también de la literalidad de su articulado, que en toda clase de unidades y establecimientos militares se está en disposición de poder interactuar, afectar, incidir –continua e indefinidamente– en el prevalente interés de la «defensa nacional» por el mero hecho de pertenecer a un colectivo –o a varios, si se cuenta el de funcionarios– que presta sus servicios profesionales en aquellos recintos¹²².

Deviene adecuada y correcta, en consecuencia, a nuestro modo de ver, la relegación aplicativa que no solo *de facto*, sino también de derecho ha venido sufriendo progresivamente la norma reglamentaria, en tanto que han cobrado preeminencia los CCOL laborales (y otras normas dirigidas a los empleados públicos de la AGE).

No queda razonablemente justificado en el texto reglamentario ni lo avala la realidad de las circunstancias laborales concurrentes en las dependencias del Ministerio de Defensa, que por el mero hecho de ser establecimientos militares los centros donde se preste el servicio los intereses de la Defensa nacional puedan verse afectados por la regulación contenida en la inmensa mayoría de los preceptos del ET¹²³, muchos de ellos de amplísimo alcance jurídico y en materias que afectan a todo el colectivo laboral, y, además, que tales preceptos resulten incompatibles con la salvaguarda de esos intereses. El exceso regulatorio aparece como obvio¹²⁴.

¹²¹ Coincidimos con RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Interés de la Defensa Nacional...», *cit.*, pág. 138, en que en «segmentos importantes del RD (...) el Gobierno se habría extralimitado en su actuación».

¹²² En esa línea, GARCÍA MURCIA, J., «Sobre el desarrollo de la actividad sindical...», *cit.*, pág. 449.

¹²³ ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos...», *cit.*, pág. 170.

¹²⁴ Muchos de los preceptos contenidos en el RD 2205/80 han sido cuestionados –tachados de ilegalidad o incluso de inconstitucionalidad– por la doctrina científica; así

Habría que apostillar todavía que el ánimo expansivo que impregna al RD 2205/80 podría incurrir también en *ultra vires*, toda vez que, como indica su preámbulo, incorpora –sin cobertura legal habilitante– otras normas y disposiciones singulares de la anterior reglamentación de trabajo (RD 2525/67, de 20/10)¹²⁵, bien porque se trate de lo que llama «necesidades de régimen interno de los Establecimientos Militares», que al no estar previstas en el ET son cuestionables, o bien porque –dice la norma– «suponen avances de carácter social respecto de la legislación común», en cuyo caso tampoco alcanzan la misma virtualidad jurídica que los preceptos emanados, por comparación, con el ET¹²⁶, pues sabido es que las normas reglamentarias incorporadas sin habilitación legal suficiente ceden frente a lo suscrito en CCOL, por aplicación del sistema de fuentes de la relación laboral establecido en el ET (art. 3.3 en relación con la DT 6.^a ET/95)¹²⁷.

ALBIOL MONTESINOS, I., «Los derechos colectivos...», *cit.*, entre otros los art. 4.i), 83, 86.2 y 98; CASAS BAAMONDE, M. E., «El derecho de huelga...», *cit.*, pág. 434.

¹²⁵ Sobre las que, según la STS de 11/11/98, pueden prevalecer los CCOL, por ser norma más favorable.

¹²⁶ Hay que recordar que la petición/negociación colectiva está vinculada en el RD 2205/80 a que las condiciones del PLMD sean inferiores a las homólogas de la esfera civil, en convenios generales (no de empresa) o acuerdos globales (arts. 98, apdo. 1 y 2, y 101.1). Por tanto, la viabilidad de la negociación, en materias de índole económica, laboral o asistencial, vendría condicionada a esta comparación de condiciones laborales. Ocurre, empero, que la inercia inmovilista del texto reglamentario, frente a la evolución de condiciones en la esfera civil, le llevó a quedar continuamente –y cada día más– retrasado.

¹²⁷ Así lo estimó la STS, Sala Social, 25/1/99, FD 2.^o *in fine*.