



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2012, de 3 d'abril,
sobre el Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures
urgents per a la reforma del mercat laboral**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pels Grups parlamentaris Socialista, d'Iniciativa per Catalunya Verds–Esquerra Unida i Alternativa i d'Esquerra Republicana de Catalunya, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, respecte al Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral (BOE núm. 36, d'11 de febrer de 2012; correcció d'errades: BOE núm. 42, de 18 de febrer de 2012).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 7 de març de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 2132), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el 6 de març de 2012 pels Grups parlamentaris Socialista, d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i d'Esquerra Republicana de Catalunya i pel Subgrup parlamentari de Solidaritat Catalana per la Independència, sobre el Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

El mateix dia, 7 de març de 2012, va tenir entrada en el Registre del Consell un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 2133), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud presentada el 6 de març de 2012 per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup parlamentari de Convergència i Unió, sobre el Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 8 de març de 2012, un cop examinada la legitimació i el contingut de les dues sol·licituds de dictamen, les va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

3. En la mateixa sessió, a la vista que ambdues sol·licituds tenen objectes

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en algunes de les disposicions qüestionades (disposicions finals setena, vuitena i dotzena), d'acord amb el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació per part del Consell dels dos procediments de dictamen. A continuació, es va designar ponent el conseller Marc Carrillo, per al Dictamen de la primera sol·licitud, i el conseller Enric Fossas, per al Dictamen de la segona sol·licitud.

Finalment, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

5. En data 12 de març de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell un escrit dels portaveus dels Grups parlamentaris Socialista, d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i d'Esquerra Republicana de Catalunya i del Subgrup parlamentari de Solidaritat Catalana per la Independència, sol·licitants de la primera petició de dictamen, en el qual es manifestava la seva conformitat amb l'acumulació dels dos procediments en un únic dictamen.

6. En la sessió del dia 15 de març de 2012, el Consell, vist l'escrit dels sol·licitants de dictamen assenyalat a l'apartat anterior, va acordar l'acumulació dels dos procediments en un únic dictamen la ponència conjunta del qual correspon als consellers prèviament designats, Marc Carrillo i Enric Fossas.

7. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 d'abril de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com ha quedat reflectit en els antecedents, en aquest Dictamen hem de donar resposta a dues sol·licituds sobre diversos preceptes del Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral (en endavant, RDL 3/2012), amb caràcter previ a la interposició davant del Tribunal Constitucional d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Parlament de Catalunya (art. 76.3 EAC). D'acord amb allò previst a l'article 19.2 de la nostra Llei, atesa la connexió d'objectes d'ambdues sol·licituds, s'ha considerat justificada la seva tramitació i decisió unitària.

Abans d'exposar el contingut dels preceptes concrets respecte dels quals s'han expressat dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i les raons que fonamenten aquests dubtes, cal fer esment del marc normatiu en el qual s'insereixen i que els dóna sentit.

1. La legislació laboral, assenyaladament l'Estatut dels treballadors, ha estat objecte de diverses reformes al llarg dels darrers anys, entre les quals cal esmentar les aprovades mitjançant les normes següents: el Reial decret llei 10/2010, de 16 de juny, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball, que es va tramitar com a Llei 35/2010, de 17 de setembre, amb el mateix títol; el Reial decret llei 7/2011, de 10 de juny, de mesures urgents

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

per a la reforma de la negociació col·lectiva, i el Reial decret llei 10/2011, de 26 d'agost, de mesures urgents per a la promoció de l'ocupació dels joves, el foment de l'estabilitat en l'ocupació i el manteniment del programa de requalificació professional de les persones que esgotin la protecció per desocupació.

En relació amb aquest panorama normatiu, el RDL 3/2012 representa, segons el seu preàmbul, «una reforma d'envergadura», «completa i equilibrada» de la legislació laboral, que pretén abordar els problemes estructurals que «afecten els fonaments mateixos del nostre model sociolaboral». El Reial decret llei sotmès al nostre dictamen té per objecte «mesures incisives i d'aplicació immediata, amb el fi d'establir un marc clar que contribueixi a la gestió eficaç de les relacions laborals i que faciliti la creació de llocs de treball, així com l'estabilitat en l'ocupació». La necessitat, extraordinària i urgent, de la reforma, està determinada, tal com s'explicita a l'exposició de motius, per la gravetat de la situació econòmica i de l'ocupació, palesa per la xifra d'atur de l'última «Enquesta de població activa» que se situa en 5.273.600 persones; per les pressions dels mercats financers sobre la zona euro i el deute públic i per les reclamacions de la Unió Europea. El conjunt de les modificacions normatives introduïdes mitjançant el Reial decret llei persegueixen l'objectiu de la «flexiseguretat» en el mercat de treball, consistent en «l'equilibri en la regulació de les nostres relacions de treball: equilibri entre la flexibilitat interna i l'externa; entre la regulació de la contractació indefinida i la temporal, la de la mobilitat interna a l'empresa i la dels mecanismes extintius del contracte de treball; entre les tuteles que operen en el contracte de treball i les que operen en el mercat de treball, etc.»

La reforma del mercat de treball aprovada pel RDL 3/2012 es concreta en un text articulat que es divideix en vint-i-cinc articles agrupats en cinc capítols, nou disposicions addicionals, dotze de transitòries, una de derogatòria i setze

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

de finals, els quals introdueixen normes noves en matèria sociolaboral o donen nova redacció a diferents preceptes que integren l'ordenament jurídicolaboral, especialment, l'Estatut dels treballadors, aprovat mitjançant Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març (en endavant, ET). El capítol I conté mesures per afavorir l'ocupabilitat dels treballadors com ara la reforma de la intermediació laboral o de la formació professional; el capítol II, sota la rúbrica «Foment de la contractació indefinida i altres mesures per afavorir la creació d'ocupació», introdueix la regulació d'un nou tipus de contracte anomenat «contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors» i modifica alguns aspectes de la regulació del contracte a temps parcial i del treball a distància, entre altres mesures; el capítol III modifica diferents previsions normatives de l'Estatut dels treballadors per afavorir la flexibilitat interna a les empreses, com ara les relatives, entre d'altres, al sistema de classificació professional, la mobilitat funcional i la geogràfica, les modificacions substancials de condicions de treball o la negociació col·lectiva; el capítol IV introdueix mesures per afavorir l'eficiència del mercat de treball i reduir la dualitat laboral, tot modificant la regulació de l'acomiadament col·lectiu, de l'extinció del contracte per causes objectives i de l'acomiadament improcedent; finalment, el capítol V conté determinades modificacions de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social.

2. L'escrit de la primera sol·licitud de dictamen planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre el conjunt de la disposició i, en particular, respecte als següents articles i disposicions del RDL 3/2012: articles 2.Dos, 4.3, 4.4.b incís 3r, 5, 12, 13, 14 i 18.3; disposicions addicionals primera, segona i tercera; disposicions transitòries setena i vuitena; disposicions finals setena, vuitena i dotzena, i disposició derogatòria única. Segons els motius que els fonamenten, aquests dubtes es refereixen a tres aspectes diferents: el primer qüestiona si el conjunt de la norma objecte de dictamen compleix el pressupòsit habilitant i respecta els límits materials

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

que estableix l'article 86 CE per als decrets llei estatals. El segon es fonamenta en raons substantives derivades de l'eventual lesió de drets constitucionalment o estatutàriament garantits, per part de diferents preceptes del Reial decret llei objecte de dictamen. I el darrer planteja si diversos preceptes del RDL 3/2012 vulneren l'ordre de distribució de competències.

La segona sol·licitud qüestiona succintament les disposicions finals setena, vuitena, desena, onzena i dotzena RDL 3/2012. En concret, com en el supòsit anterior, planteja el dubte sobre si aquestes normes, que són en part coincidents amb les que s'han assenyalat abans, s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Per tant, a efectes expositius, agruparem els preceptes i les disposicions del RDL 3/2012 qüestionats pels sol·licitants segons la naturalesa dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten i els motius en què els fonamenten.

Així, d'una banda, els preceptes respecte dels quals s'expressen dubtes de constitucionalitat o d'estatutarietat de caràcter substantiu, fonamentalment relatius als drets de l'àmbit laboral, són els següents:

- L'article 4.3 RDL 3/2012, en la part que fixa el període de prova en un any per al nou contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors, per possible vulneració dels articles 35 CE i 25 EAC, així com d'allò previst a l'article 4 del Conveni número 158 de l'Organització Internacional del Treball sobre la terminació de la relació de treball per iniciativa de l'ocupador, adoptat a Ginebra el 22 de juny de 1982, cosa que comportaria la infracció dels articles 10.2 i 96.1 CE.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

- L'article 5 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a la lletra c de l'apartat 4 de l'article 12 ET, tot introduint en la regulació del contracte a temps parcial la possibilitat d'efectuar hores extraordinàries. Aquesta previsió normativa, a parer de l'escrit de sol·licitud, podria vulnerar els articles 14 CE i 19 EAC, a partir de la consideració que aquest tipus de contracte afecta majoritàriament les dones.

- L'article 12 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'article 41 ET (apt. U) i modifica la lletra a de l'apartat 1 de l'article 50 ET (apt. Dos), en possibilitar la modificació substancial de les condicions de treball de forma unilateral per part de l'empresari, podria vulnerar, segons els sol·licitants, els drets reconeguts als articles 35 CE i 25 EAC i «afectar el rol de la negociació col·lectiva i la concertació social», invocant respecte d'aquesta qüestió els articles 7 i 37 CE i 25.5 i 45.6 EAC.

- L'article 14 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'apartat 3 de l'article 86 ET, pel que fa al límit temporal de les pròrrogues automàtiques dels convenis col·lectius fixat en dos anys (apt. Sis, darrer incís), així com en la part que afegeix un nou paràgraf a l'article 82.3 ET en el qual, d'acord amb la sol·licitud, es preveu «la submissió a un arbitratge forçós en cas que es pretengui la inaplicació de les condicions laborals previstes a un conveni col·lectiu i no hi hagi acord» (apt. U). Ambdues previsions podrien vulnerar els articles 35 i 37 CE i 25 EAC i «afectar el rol de la negociació col·lectiva i la concertació social» d'acord amb allò previst als articles 25.5 i 45.6 EAC i l'article 7 CE.

- Les disposicions addicionals segona i tercera RDL 3/2012, que regulen el règim de l'acomiadament col·lectiu en el sector públic, per possible vulneració dels articles 35 CE i 25 EAC.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

- La disposició derogatòria única RDL 3/2012 per possible lesió dels articles 14 CE i 19 EAC, en eliminar la bonificació a les dones que es reincorporen després de la baixa per maternitat.

Dintre del conjunt de dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat de caràcter substantiu, la primera petició en planteja tres que es projecten sobre tot el text del Reial decret llei objecte de dictamen. En primer lloc, s'al·lega que la regulació que conté aquesta norma podria vulnerar l'article 24 CE, «ja que elimina la tutela efectiva en àmbits com els expedients de regulació d'ocupació». En segon lloc, s'invoca l'article 9.2 CE, ja que es considera que «no garanteix que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives». Finalment, s'assenyala la possible vulneració de l'article 93 CE pel fet que el RDL 3/2012 «podria no tenir en compte el model de relacions laborals basat en la igualtat i la solidaritat que es deriva del Tractat de Lisboa de 2007», en particular, pel que fa a determinats preceptes de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (art. 15.1, 21, 23, 27, 28, 29 i 30).

I, d'altra banda, els dubtes de caràcter competencial se centren, bàsicament, en la possible vulneració dels articles 149.1.7 CE i 170 EAC per part de determinades previsions normatives del Reial decret llei objecte de dictamen, tot i que en relació amb algunes d'aquestes s'afegeixen com a possibles paràmetres de validesa altres preceptes de l'ordre constitucional i estatutari de competències. En particular, els preceptes sol·licitats per raons competencials són els següents:

- L'article 2.Dos RDL 3/2012, en la mesura que dóna nova redacció a la lletra *d* de l'apartat 2 de l'article 11 ET, en la part que preveu, segons els sol·licitants, «que és el Sistema Nacional d'Ocupació qui certificarà la formació».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

- L'article 4.4.b incís 3r RDL 3/2012, quan disposa, dins la regulació del contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors, que és el Servei Públic d'Ocupació de l'Estat l'ens que certifica l'import de la prestació pendent de percebre en la data d'inici de la relació laboral.

- L'article 13 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'article 47 ET, en la part que suprimeix l'autorització administrativa prèvia per l'autoritat laboral de l'expedient de regulació d'ocupació per suspensió del contracte o reducció de la jornada per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció o derivades de força major.

- L'article 14 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'apartat 3 de l'article 82 ET, «en preveure que qualsevol de les parts pot sotmetre la solució de les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius quan la inaplicació de les condicions de treball afecti centres de treball de l'empresa situats en el territori de més d'una comunitat autònoma, o als òrgans corresponents de les comunitats autònomes en els altres casos». En aquest cas, a més dels articles 149.1.7 CE i 170 EAC, s'invoquen els articles 112 i 115 EAC.

- L'article 18.3 RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'article 51 ET, en la mesura que modifica la forma i les modalitats d'intervenció de l'autoritat laboral en la tramitació i la resolució dels expedients d'acomiadament col·lectiu.

- La disposició addicional primera RDL 3/2012, sobre finançament, aplicació i control de les bonificacions i les reduccions de les cotitzacions socials, que podria vulnerar, a més dels preceptes del bloc de constitucionalitat esmentats relatius a les competències en matèria laboral, els articles 149.1.17 CE i 165 EAC.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

- Les disposicions transitòries setena i vuitena RDL 3/2012, en la mesura que atribueixen funcions executives al Servei Públic d'Ocupació de l'Estat en relació amb l'activitat formativa i el seu finançament en els contractes per a la formació i l'aprenentatge vigents i en els subscrits a partir de l'entrada en vigor del Reial decret llei objecte de dictamen.
- La disposició final setena RDL 3/2012, que modifica el Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació.
- La disposició final vuitena RDL 3/2012, que modifica l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, per la qual es desplega el Reial decret 395/2007, de 23 de març, que regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, en matèria de formació d'oferta i s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions públiques destinades al seu finançament.
- La disposició final desena RDL 3/2012, que modifica la lletra f de l'apartat 1 de l'article 25 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació.
- La disposició final onzena RDL 3/2012, que suprimeix l'apartat de «Mesures estatals d'inserció laboral de persones amb discapacitat» de l'apartat 5.6 de l'annex del Reial decret 1542/2011, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014.
- La disposició final dotzena RDL 3/2012, que fixa el catàleg d'accions i de mesures que tenen el caràcter de mesures d'àmbit estatal als efectes de la seva aplicació per al conjunt de l'Estat, per part de comunitats autònomes i del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en els àmbits competencials respectius, en el marc de l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

A més, a aquest conjunt de preceptes s'han d'afegir les disposicions addicionals segona i tercera RDL 3/2012, que preveuen la regulació dels expedients de regulació d'ocupació en el sector públic, respecte de les quals s'expressa la possible vulneració de les competències de la Generalitat reconegudes per l'article 136 EAC.

3. Exposat el contingut dels preceptes sol·licitats i les raons que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'acord amb les sol·licituds, assenyalarem l'estructura del nostre Dictamen per tal de donar-hi adequada resposta.

En el fonament jurídic segon analitzarem el compliment per part del RDL 3/2012 del pressupòsit habilitant de l'«extraordinària i urgent necessitat» previst per l'article 86.1 CE, tot atenent la consolidada doctrina constitucional respecte d'aquesta qüestió. Així mateix, examinarem si el Reial decret llei objecte de dictamen respecta els límits materials previstos a l'article 86.1 CE, amb particular atenció al límit consistent en la no «afectació» per part de la norma amb rang de llei aprovada pel Govern «[d]els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el Títol I» de la Constitució.

En els fonaments jurídics tercer i quart, abordarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat per motius de caràcter competencial referits als preceptes del RDL 3/2012 sol·licitats, que hem exposat anteriorment. Primerament, procedirem al seu enquadrament en la corresponent matèria competencial d'acord amb els criteris que hem emprat en la nostra doctrina consultiva. I a continuació, examinarem el règim competencial de la matèria laboral, per aplicar-lo tot seguit a cadascun dels preceptes sol·licitats.

En els fonaments jurídics cinquè i sisè tractarem els retrets d'ordre material o substantiu formulats contra determinats preceptes del RDL 3/2012. En el

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

cinquè s'exposarà el cànon de constitucionalitat en relació amb els drets constitucionals afectats, assenyaladament els drets al treball i a la negociació col·lectiva. Així mateix, ens referirem a l'eventual vulneració de les normes de dret europeu i de dret internacional invocades pels sol·licitants. I en el sisè i últim, procedirem a aplicar el cànon esmentat als preceptes objecte de la sol·licitud.

4. Per tal d'acotar l'objecte del present Dictamen, cal fer encara una darrera precisió. D'acord amb la funció consultiva que ha d'exercir el Consell en aquest supòsit (art. 76.3 EAC; art. 16.2.a LCGE), el nostre Dictamen, en principi, s'hauria de pronunciar únicament sobre els preceptes citats del RDL 3/2012 quan modifiquin, supprimeixin o addicionin normes a les corresponents disposicions estatals anteriors, bona part de les quals es troben al Text refós de l'Estatut dels treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març. De fet, a banda d'alguns preceptes que introdueixen *ex novo* normes a l'anterior legislació, la majoria de preceptes del RDL 3/2012 procedeixen a modificar-la mitjançant tècniques legislatives diferents.

Tanmateix, d'acord amb la jurisprudència constitucional, res no impedeix la impugnació d'una norma que reproduïx una norma anterior que no va ser recorreguda. En paraules del Tribunal mateix, «El hecho de que una norma reproduzca otra norma anterior no recurrida no impide la impugnación de la primera, al margen de que ni la interpretación literal ni la sistemática permiten sostener que el apartado objeto de la impugnación sea mera reproducción literal del vigente con anterioridad a la Ley 20/1989» (STC 146/1994, de 12 de maig, FJ 4, reiterada a la STC 214/1994, de 14 de juliol, FJ 4.A). Atès que la nostra funció consultiva s'exerceix en aquesta ocasió amb caràcter previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Parlament, haurem de tenir en compte aquests criteris a l'hora d'emetre la nostra opinió sobre els preceptes sol·licitats en les dues peticions.

Segon. La legitimitat constitucional del decret llei

1. En la seva sol·licitud de dictamen, els grups parlamentaris Socialista, d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, d'Esquerra Republicana i el subgrup de Solidaritat Catalana per la Independència consideren, com a primer dubte de constitucionalitat, que el RDL 3/2012 podria «no respectar els condicionaments formals i materials pel que fa a la utilització del decret llei que estableix la Constitució».

Ens correspon examinar, primerament, si aquesta disposició amb rang de llei aprovada pel Govern de l'Estat és respectuosa amb el que disposa l'apartat 1 de l'article 86 CE. Aquest precepte constitucional estableix, en primer lloc, un requisit d'ordre formal que la disposició ha de respectar: «En cas d'una necessitat urgent i extraordinària, el Govern podrà dictar disposicions legislatives provisionals que prendran la forma de decrets llei [...]». En segon lloc, afegeix un requisit de caràcter material segons el qual aquests últims no podran superar uns determinats límits, atès que «no podran afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el Títol I, el règim de les Comunitats Autònomes ni el Dret electoral general».

Passem a analitzar el requisit formal relatiu a l'acreditació per part del Govern de l'Estat del pressupòsit habilitant d'extraordinària i urgent necessitat. Un primer element que ha de servir per determinar els criteris que ha tingut en compte el Govern per justificar el caràcter extraordinari de la mesura, que ha adoptat per fer front a les circumstàncies que requereixen una resposta normativa urgent, és l'exposició de motius que acompanya la part dispositiva del Reial decret llei. A tall de resum sintètic del seu contingut, el Govern argumenta, amb caràcter general, que la seva decisió ha estat motivada per la situació de crisi econòmica, que ha fet que Espanya

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

sigui l'Estat de la Unió Europea amb més desocupació laboral; i les mesures fins ara adoptades en aquest sentit, que han estat insuficients. També fa esment a les peticions de reformes formulades per institucions europees i mundials i al desassossec amb el qual els mercats internacionals observen la situació laboral; a les pressions dels mercats financers sobre la zona euro, el deute públic espanyol, i les iniciatives adoptades per la Unió Europea, plasmades a la recomanació del Consell de 12 de juliol de 2011, relativa al Programa nacional de reforma de 2011 d'Espanya. Amb caràcter més específic, i a fi de justificar la disposició, el Govern afegeix que l'extraordinària i urgent necessitat és predicable de manera individualitzada tant respecte de cada una de les mesures adoptades com del conjunt de la disposició. Així mateix, d'una banda, fa avinent que en cas d'haver seguit el procediment legislatiu ordinari s'hagués produït un impacte negatiu en les decisions dels empresaris per a la contractació i s'hagués alterat greument el mercat de treball. I, de l'altra, argumenta que l'instrument del decret llei ha estat la pràctica normativa habitual en totes les modificacions legals dirigides a estimular la contractació.

Un segon element a tenir en compte, per tal de valorar l'adequació del RDL 3/2012 als requisits formals de l'article 86.1 CE, és la posició sostinguda pel Govern en el debat parlamentari sobre la seva convalidació pel Congrés dels Diputats. En aquest sentit, podem constatar que d'aquest no es dedueixen nous arguments respecte de la qüestió examinada, ja que en la seva intervenció parlamentària a la Cambra baixa, la ministra d'Ocupació i Seguretat Social es limità a reproduir, essencialment, el contingut de l'exposició de motius (Corts Generals, Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, núm. 17, de 8 de març de 2012).

Un cop exposats els arguments principals que el Govern ha emprat per justificar el caràcter extraordinari i urgent del RDL 3/2012, ens correspon procedir al seu contrast amb la interpretació que del pressupòsit de fet

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

habilitant ha fet la jurisprudència constitucional. Sobre aquest particular, una consolidada doctrina recollida, entre d'altres, per la STC 68/2007, de 28 de març, que reproduïx l'establerta per les STC 189/2005, de 7 de juliol (FJ 3) i 329/2005, de 15 de desembre (FJ 5), determina dues regles interpretatives que s'han de tenir en compte amb relació a la disposició que és objecte del nostre dictamen: la primera es refereix a: «el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse "al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado"», la qual cosa comporta l'acceptació d'un cert grau de deferència respecte del judici d'oportunitat que el Govern realitzi sobre la procedència de recórrer a la institució normativa de la legislació d'urgència, per fer front, mitjançant una disposició amb rang de llei, a una determinada situació de fet que precisa d'una resposta urgent i que alhora comporta prescindir del procediment ordinari d'aprovació d'una llei formal per les Corts Generals.

La segona regla interpretativa és la que exigeix que la mesura adoptada mantingui «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto [de hecho] habilitante» (FJ 5), regla que obliga que el contingut específic d'allò que substantivament prescriu la disposició aprovada respongui a la situació d'extraordinària i urgent necessitat. En el mateix sentit, hem de fer constar també el criteri sostingut per la recent STC 1/2012, de 13 de gener (FJ 6).

Per la seva banda, el Consell de Garanties Estatutàries, en una línia interpretativa similar –tot i referir-se a l'ús del decret llei de la Generalitat– ha establert que:

«[...] la nostra posició, recollida en el Dictamen 7/2010, tot essent també partidària d'un escrutini exigent de les condicions formals del decret llei, s'ha manifestat deferent, al mateix temps, amb la legislació governamental en situacions vinculades a les circumstàncies econòmiques excepcionals o

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

problemàtiques, sempre que siguin suficientment justificades per part del Govern» (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2).

Aquest és el cas, analitzades en general, del conjunt de circumstàncies que envolten el RDL 3/2012, en les quals les dades que aporta el Govern sobre la situació econòmica i el percentatge de la població en edat laboral sense feina són un factor que avala l'adopció de les mesures pel procediment d'urgència.

En efecte, s'han de tenir en compte les conseqüències derivades de la crisi econòmica, que han posat de manifest –segons el Govern– les febleses del model laboral espanyol i han provocat un considerable augment de la taxa d'atur. Objectivament, la situació està definida per un procés de destrucció d'ocupació que afecta especialment el col·lectiu de persones menors de 25 anys, un creixement de la desocupació de llarga durada molt superior a la mitjana dels països de l'OCDE, un augment també de la taxa de temporalitat i un descens considerable de l'afiliació a la Seguretat Social. El Govern argumenta la situació de crisi econòmica i laboral amb l'aportació d'una sèrie de dades econòmiques, que figuren a l'exposició de motius, i afirma que la reforma endegada intenta garantir tant la flexibilitat dels empresaris en la gestió dels recursos humans de l'empresa com la seguretat dels treballadors en l'ocupació.

Per a aquest Consell, com a institució consultiva que vetlla per l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les disposicions de l'Estat i de la Generalitat, no hi ha cap element que permeti qüestionar la rellevància de les dades que aporta el Govern de l'Estat per tal de justificar l'aprovació d'una disposició d'aquesta índole. De forma similar, ens hem expressat en el nostre Dictamen 1/2012, de 10 de gener (FJ 2), i ara hem de reiterar aquesta posició perquè entenem que la situació que empara l'extraordinària i urgent necessitat resideix en l'element causal de la situació de crisi econòmica i el seu impacte sobre el mercat laboral.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

En conseqüència, considerem que, d'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva citada, les raons exposades pel Govern i que especialment i directament es relacionen amb la situació de crisi econòmica i la seva incidència en el mercat laboral, així com la seva projecció sobre el contingut de les mesures adoptades pel text articulat, poden permetre justificar la legitimitat constitucional de la disposició adoptada, a efectes del compliment dels requisits formals que estableix l'article 86.1 CE, tant pel que fa a la concurrència del pressupòsit habilitant com respecte a la connexió entre la situació de necessitat, extraordinària i urgent, i el conjunt de mesures de reforma del mercat laboral adoptades pel RDL 3/2012.

2. Correspon examinar, en segon lloc, si el RDL 3/2012 respecta els límits materials que també venen determinats per l'article 86.1 CE. Atès el contingut de la disposició que és objecte de dictamen, el nostre parer se centrarà en analitzar si el Govern ha tingut en compte el límit que l'obliga a que el decret llei no pugui «afectar [...] els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats al Títol I». I, més específicament, ens cal fer avinent que la nostra anàlisi quedarà limitada als preceptes del RDL 3/2012 que en matèria de drets de l'àmbit laboral han estat l'objecte de la primera sol·licitud de dictamen. Per tant, prendrem com a única referència els preceptes continguts en els articles 4, 5, 12 i 14, les disposicions addicionals segona i tercera, i la disposició derogatòria única d'aquesta norma.

La doctrina jurisprudencial sobre el límit material que prohibeix al decret llei «afectar» els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, es troba en la primerenca STC 111/1983, de 2 de desembre (FJ 8), que va establir una doctrina que ha estat desenvolupada en resolucions posteriors, com ara les STC 182/1997, de 28 d'octubre (FJ 6 i 7) i 329/2005, de 15 de desembre (FJ 8). De la primera de les citades destaquem aquells criteris que, posteriorment, han estat reiterats per la doctrina del Tribunal i

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

que ens han de servir per examinar l'objecte del nostre Dictamen. Així, sobre el límit material que impedeix «afectar» drets, deures i llibertats, s'afirma que:

«[...] la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE ("no podrán afectar...") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I [...]. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la CE» (FJ 8).

Posteriorment, el Tribunal Constitucional també ha advertit que la noció «afectar» no s'ha d'identificar només amb la prohibició d'establir el règim general del dret mitjançant decret llei, sinó que aquest tampoc no pot alterar-lo ni modificar els seus elements essencials (STC 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 6 i 7).

L'aplicació concreta d'aquesta doctrina ha portat el Tribunal Constitucional a considerar contrària a la Constitució, per exemple, la utilització del decret llei per fixar i determinar les normes de competència judicial, tot considerant que aquesta era una forma prohibida d'afectació del dret al jutge ordinari predeterminat per la llei ex article 24.2 CE, atès que l'ús de la legislació d'urgència en aquesta matèria suposa una contravenció d'un element essencial del dret esmentat a la tutela judicial, com és la qualitat de llei formal de la norma que estableixi els criteris fonamentals de competència jurisdiccional (STC 93/1988, de 24 de maig, FJ 4). Altrament, el Tribunal ha considerat que la tipificació d'il·lícits i sancions administratives mitjançant

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

decret llei no comporta una regulació general del dret (STC 3/1988, de 21 de gener, FJ 8, i 6/1994, de 17 de gener, FJ 3).

En tot cas, i als efectes del nostre Dictamen, hem de subratllar, d'acord amb la doctrina jurisprudencial citada, que aquesta ha estat essencialment concebuda per evitar la inaplicació de fet de la figura del decret llei que es derivaria d'una interpretació literal i, per tant, molt estricta, del concepte «afectar» que la Constitució va incorporar. A partir d'aquí, podem fixar dos criteris bàsics que cal retenir a fi de determinar l'abast de l'esmentada clàusula restrictiva sobre el decret llei i que es concreten en dos aspectes: d'una banda, que la legislació d'urgència no reguli el règim general dels drets, els deures i les llibertats del títol I CE i que la interpretació constitucionalment adequada tingui en compte la configuració constitucional dels drets en qüestió, la seva ubicació sistemàtica en el títol I CE; i, de l'altra, el major o menor grau d'intensitat o rigor de les garanties de les quals gaudeixen, en virtut del que estableix l'article 53 CE.

D'acord amb aquest referent fixat per la doctrina jurisprudencial, entenem que el «règim general» d'un dret, d'un deure o d'una llibertat és equiparable a l'establiment del seu règim jurídic, és a dir, a l'ordenació de les regles relatives a la titularitat, a l'objecte, a la forma o al procediment que defineixen el dret, a més de les referides als límits i a les garanties per al seu exercici, tots ells elements essencials del dret.

En funció d'aquest paràmetre interpretatiu que ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre l'abast del límit material de l'article 86.1 CE relatiu als drets, els deures i les llibertats, procedim a la seva aplicació respecte dels preceptes que han estat objecte de la sol·licitud i que es refereixen als drets de l'àmbit laboral. En aquest sentit, hem d'avançar que descartem objeccions d'inconstitucionalitat pel que fa als articles 4 i 5, a les disposicions addicionals segona i tercera i a la disposició derogatòria única RDL 3/2012,

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

perquè no estableixen un nou règim general dels drets invocats per la primera sol·licitud. Per contra, no serà així respecte de l'article 12, apartats U i Dos, relatiu a la modificació substancial de condicions de treball, ni tampoc respecte de l'article 14, apartats U, Tres i Sis, referit a la negociació col·lectiva.

En primer lloc, examinem les modificacions introduïdes per l'article 14 RDL 3/2012, que reforma aspectes d'especial rellevància per a l'exercici del dret a la negociació col·lectiva. En allò que ens interessa remarcar als efectes de l'anàlisi dels límits materials a l'ús del decret llei, centrarem la nostra atenció en: l'apartat U, darrer paràgraf, que dóna nova redacció a l'apartat 3 de l'article 82 ET; l'apartat Tres, que dóna nova redacció a l'apartat 2 de l'article 84 ET, i l'apartat Sis, que modifica l'apartat 3 de l'article 86 ET.

Amb relació a l'article 14.U RDL 3/2012, entenem que el seu contingut comporta la introducció de canvis essencials en el règim del «dret a la negociació col·lectiva del treball entre els representants dels treballadors i els empresaris» reconegut a l'article 37.1 CE, que està sotmès a reserva de llei (art. 53.1 CE). A més, l'article 37.1 CE conté un mandat específic al legislador per tal que, en regular aquest dret, garanteixi «la força vinculant dels convenis».

En efecte, aquesta finalitat d'establir una nova regulació d'ampli abast deriva de la mateixa exposició de motius del Reial decret llei, quan el Govern, després de reconèixer que en matèria de negociació col·lectiva es preveu la possibilitat de desvinculació del conveni col·lectiu en vigor, dóna prioritat al conveni col·lectiu d'empresa, estableix un nou règim d'ultraactivitat dels convenis col·lectius i afirma tot seguit que «el present Reial decret llei incorpora una modificació del règim de la desvinculació perquè, davant la falta d'acord i la no-solució del conflicte per altres vies autònomes, les parts se sotmetin a un arbitratge canalitzat a través de la Comissió Consultiva

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Nacional de Convenis Col·lectius o òrgans similars de les comunitats autònomes».

I, a més, quan justifica que en el RDL 3/2012 concorren les circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat, conclou reconeixent que «[...] les modificacions incloses en els aspectes relatius a la negociació col·lectiva exigeixen dotar de certesa les bases sobre les quals les parts negociadores han d'abordar la negociació i revisió dels convenis col·lectius, en vista de les substancials novetats introduïdes per aquest Reial decret llei en el títol III de l'Estatut dels treballadors». Per tant, el Govern sembla admetre *prima facie* que amb aquesta disposició, que introdueix «substancials novetats», s'estableix una nova ordenació o règim jurídic de la negociació col·lectiva entre treballadors i empresaris.

Però, en tot cas, a més de les raons justificatives exposades per l'executiu en la motivació de la disposició aprovada, cal sobretot determinar en què consisteix substantivament aquest nou règim de la negociació col·lectiva, respecte de la regulació immediatament anterior al Reial decret llei objecte de dictamen.

a) Una primera novetat a destacar, als efectes de la valoració de l'eventual infracció dels límits materials de l'article 86.1 CE, és la regla general de prioritat en favor del conveni d'empresa, en els casos de concurrència de convenis col·lectius, que es preveu en la nova redacció que l'article 14.Tres RDL 3/2012 dona a l'apartat 2 de l'article 84 ET:

«La regulació de les condicions que estableix un conveni d'empresa té prioritat aplicativa respecte del conveni sectorial estatal, autonòmic o d'àmbit inferior [...]».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

En aquest punt, el legislador adopta una mesura que suposa reduir l'eficàcia dels convenis de sector, en determinades condicions. En efecte, amb la introducció de la prioritat del conveni d'empresa sobre la resta de convenis, el RDL 3/2012 atribueix a aquests últims un caràcter supletori que modifica notòriament el paper que a partir d'ara hagin de tenir els convenis d'abast superior en el si de les empreses.

I lligat a això anterior, no pot passar desapercebut que aquesta nova regla de prioritat afecta la immensa majoria de les empreses espanyoles. Així, cal fer esment que el Reial decret llei detalla en l'exposició de motius, que el 99,23% de les empreses són de 50 o menys treballadors. Com a conseqüència d'aquesta dada empírica, la regla de la prioritat del conveni d'empresa també ha de produir efectes sobre l'activitat dels sindicats a les empreses, en tant que organitzacions professionals, ja que en les que són de petita dimensió l'activitat sindical la protagonitzen els comitès d'empresa i el delegats de personal (art. 87 ET).

b) Una segona novetat sobre la que cal parar atenció és la que s'incorpora en el darrer paràgraf de l'apartat U de l'article 14, que estableix:

«Quan el període de consultes finalitzi sense acord i les parts no s'hagin sotmès als procediments esmentats als quals es refereix l'apartat anterior o aquests no hagin solucionat la discrepància, qualsevol de les parts pot sotmetre la solució de les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius [...]».

De l'anàlisi del contingut de l'apartat U de l'article 14 RDL 3/2012, constatem que aquest va més enllà en la configuració d'una nova lògica en la regulació del procediment de negociació, que ha de presidir la revisió dels acords d'un conveni col·lectiu. La novetat de procediment es concreta en la introducció de la previsió d'una intervenció administrativa, en virtut de la qual, en

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

absència d'acord entre les parts, la resolució de la controvèrsia es remet finalment, per voluntat unilateral de qualsevol de les parts, i sense que sigui necessari l'acord de l'altra, a la decisió d'un òrgan administratiu, que és la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o l'òrgan equivalent de la respectiva comunitat autònoma. La intervenció administrativa instada per qualsevol de les parts negociadores de la relació laboral respon, objectivament, a una nova lògica sobre el paper que ha d'exercir l'Administració pública en el marc del valor vinculant dels convenis. Per tant, estem davant d'un canvi objectiu en la forma o el procediment d'exercici del dret a la negociació col·lectiva.

c) Addicionalment, una tercera novetat que hem de retenir és la regla sobre la limitació de la vigència i l'eficàcia dels convenis col·lectius un cop han estat denunciats, o el que és conegut com l'anomenada «ultraactivitat», que ha estat introduïda per l'article 14.Sis (darrer paràgraf) RDL 3/2012, pel qual es dona una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 86 ET. Els termes d'aquesta són els següents:

«Transcorreguts dos anys des de la denúncia del conveni col·lectiu sense que s'hagi acordat un nou conveni col·lectiu o dictat un laude arbitral, aquell perd vigència, llevat que hi hagi pacte en contra, i s'aplica, si n'hi ha, el conveni col·lectiu d'àmbit superior que sigui aplicable».

Per tant, es modifica el règim d'aplicació i la vigència dels convenis, que concerneix, un cop més, un aspecte molt significatiu del règim jurídic del dret a la negociació col·lectiva.

A continuació, hem d'analitzar si aquesta regulació de la negociació col·lectiva establerta als diversos apartats de l'article 14 RDL 3/2012 que hem identificat abans, podria formar part, tanmateix, del marge de decisió del legislador autor de la disposició, en aquest cas el Govern. Sobre aquest

particular, la jurisprudència constitucional a la qual abans hem fet esment i que troba un primer referent a la STC 111/1983 (FJ 8), i en altres de posteriors, abans esmentades, sobre la interpretació del límit material de l'article 86.1 CE («no podrán afectar»), reitera la necessitat –entre altres criteris- de tenir en compte la «colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del artículo 53 de la CE». També hem recordat el criteri consistent en diferenciar entre els aspectes substancials i els de naturalesa tècnica o instrumental vinculats a un dret o llibertat, que va establir la STC 329/2005 (FJ 9), respecte dels drets fonamentals de l'article 20.1.a i d CE, en la qual específicament es va afirmar: «[...] que no se puede equiparar la intensidad de protección de los "derechos primarios" directamente garantizados por el art. 20 CE, con los derechos que son en realidad "meramente instrumentales" de aquéllos a crear soportes o medios de comunicación necesarios para ejercer esas libertades».

En el cas que ens ocupa, podem constatar que les reformes introduïdes, tant en les modificacions substancials de les condicions de treball per part de l'empresari (art. 12 RDL 3/2012) com en la negociació col·lectiva (art. 14 RDL 3/2012), no són accessòries, sinó que afecten elements rellevants del seu règim jurídic.

I, en allò que concerneix la seva ubicació sistemàtica en el text constitucional, el dret a la negociació col·lectiva reconegut a l'article 37.1 CE ofereix un perfil de dret que gaudeix d'un important nivell de garanties constitucionals. Certament, no és un dret fonamental en sentit estricte però tampoc és un principi rector. Les seves garanties, que limiten el legislador, són més intenses que les que gaudeixen els principis rectors. Està integrat en la secció 2a del capítol II del títol I CE, raó per la qual gaudeix de les garanties de l'article 53.1 CE. A més, la negociació col·lectiva, com a forma d'activitat sindical, integra, segons la jurisprudència constitucional, el

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

contingut essencial del dret fonamental a la llibertat sindical reconegut a l'article 28.1 CE (STC 134/1994, de 9 de maig; 95/1996, de 29 de maig; 80/2000, de 27 de març). Finalment, si, com és el cas de l'objecte d'aquest Dictamen, el seu contingut fos regulat mitjançant decret llei, la clàusula restrictiva de l'article 86.1 CE impedeix –com hem vist– que mitjançant la legislació d'urgència es dugui a terme una regulació del seu règim general.

d) En darrer terme, parem també atenció als canvis introduïts per l'apartat U de l'article 12 RDL 3/2012, referit a la modificació substancial de les condicions de treball, en la mesura que puguin afectar la regulació del dret al treball (art. 35.1 CE) i del dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE).

L'article 12.U RDL 3/2012 dóna una nova redacció a l'article 41.1.d ET, establint que entre les matèries en les quals «[l]a direcció de l'empresa pot acordar modificacions substancials de les condicions de treball quan existeixin provades raons econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció [...] que estiguin relacionades amb la competitivitat, productivitat o organització tècnica o del treball a l'empresa», es troba en el «[s]istema de remuneració i quantia salarial». La novetat introduïda aquí és l'específica inclusió de la «quantia salarial».

Sembla difícil dubtar de la rellevància d'aquesta novetat legal que afecta la determinació de la quantia que el treballador ha de percebre per la seva prestació laboral a l'empresa, i de la seva incidència sobre les condicions de treball en el si de l'empresa. En la mesura que, a més, és a l'empresari a qui correspon acordar la modificació, al marge de l'altra part de la relació laboral, el RDL 3/2012 introdueix també en aquest cas una regulació de caràcter general que afecta l'objecte del dret a la negociació col·lectiva, atès que, com ha establert la doctrina del Tribunal Constitucional, el salari constitueix part essencial del conveni col·lectiu (STC 225/2001, de 26 de novembre, FJ 7, que es remet a les STC 105/1992, d'1 de juliol i 107/2000, de 5 de maig).

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Per tant, atenent les consideracions fins aquí exposades, la suma d'aquestes noves regles reguladores de la modificació substancial de les condicions de treball introduïdes per l'article 12 RDL 3/2012 (en els seus apartats U i Dos), i de la negociació col·lectiva incorporades per l'article 14 RDL 3/2012 (en els seus apartats U, Tres i Sis), afecta especialment l'objecte, la forma, el procediment, l'eficàcia i la vigència dels convenis col·lectius. En aquest sentit, les modificacions incorporades presenten un grau de rellevància en la configuració del règim convencional de la negociació entre treballadors i empresaris que supera el que seria propi d'una reforma accessòria, tenint, en canvi, un grau d'incidència molt rellevant.

3. Abans, però, de concloure definitivament el nostre examen sobre el compliment per part del Govern de l'Estat del pressupòsit de fet habilitant, convé afegir una observació de caràcter específic en l'ordre de la tècnica jurídica emprada. Sobre aquest particular, considerem que des d'una anàlisi global del contingut del RDL 3/2012 i del contingut de les seves disposicions finals setena i vuitena, cal fer avinent que la tècnica normativa emprada per aquestes disposicions finals no ha estat la més adequada. Perquè les disposicions citades utilitzen el reial decret llei per modificar disposicions de naturalesa reglamentària per a, tot seguit, i sense solució de continuïtat, habilitar el Govern o la ministra d'Ocupació i Seguretat Social per modificar per reial decret o mitjançant ordre ministerial, allò que el RDL 3/2012, ja havia modificat prèviament. Aquesta singular elevació parcial de rang del contingut d'una disposició reglamentària per permetre, seguidament, la seva deslegalització, afecta, respectivament, al Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació (disposició final setena) i a l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, per la qual es desplega el Reial decret 395/2007, en matèria de formació d'oferta i s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions públiques destinades al seu finançament. Dues disposicions

governamentals que varen ser impugnades per la Generalitat i sobre les quals encara no s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional.

Dit això, d'acord amb els arguments fins aquí exposats, considerem que l'article 12 (apartats U i Dos, primer paràgraf) i l'article 14 (apartats U, Tres i Sis) RDL 3/2012 vulneren el límit material de l'article 86.1 CE, atès que afecten els esmentats drets dels articles 35 i 37.1 CE i, per tant, són contraris a la Constitució.

Tercer. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit laboral

1. Com hem avançat, en aquest fonament jurídic s'examinaran els preceptes sol·licitats del RDL 3/2012 que susciten dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat per motius competencials, tal com han quedat exposats en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

Cal començar assenyalant que, segons la seva disposició final catorzena, el RDL 3/2012 es dicta a l'empara de l'article 149.1.6 CE, que atribueix a l'Estat competència exclusiva en matèria de legislació processal; de l'article 149.1.7 CE, que li atribueix la competència exclusiva sobre la legislació laboral, sens perjudici de la seva execució pels òrgans de les comunitats autònomes; i de l'article 149.1.17 CE, que li confereix competència sobre la legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici de l'execució dels seus serveis per les comunitats autònomes.

Els sol·licitants entenen que els preceptes del RDL 3/2012 que examinarem en aquest fonament jurídic podrien vulnerar els articles 149.1.7 CE i 149.1.17 CE, i les competències atribuïdes a la Generalitat per l'article 170 EAC («Treball i relacions laborals»), l'article 165 EAC («Seguretat Social»), i

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

article 136 EAC («La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes»).

Hem afirmat en anteriors dictàmens que, davant una pluralitat de títols invocats, s'ha de verificar si és correcte o no l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials tenint en compte la jurisprudència constitucional, en particular, la relativa a supòsits de concurrència de títols competencials (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3; DCGE 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2; DCGE 9/2011, 27 de setembre, FJ 2). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament que els títols competencials no són intercanviables i que, en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (vegeu, per totes, la STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 3). Així mateix, ha assenyalat com a criteri general a tenir en compte per resoldre els supòsits de concurrència de títols competencials el de la prevalença de la regla competencial específica sobre la més genèrica, amb algunes excepcions (STC 87/1987, de 2 de juny, FJ 2; 69/1988, de 19 d'abril, FJ 4, i 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4).

Seguint aquests criteris, podem identificar el títol competencial prevalent en què s'han d'enquadrar els preceptes sol·licitats del RDL 3/2012. Tot i les precisions que es faran en examinar cadascun dels preceptes, podem afirmar que l'aplicació de l'esmentada doctrina constitucional ens porta a concloure que el títol en el qual aquests s'han d'enquadrar és el que preveu l'article 149.1.7 CE, ja que en relació amb els altres títols citats en la disposició final catorzena RDL 3/2012, aquest és el títol més específic i, per tant, el que té caràcter prevalent atenent la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut dels preceptes objecte del present dictamen. Pel que fa a la finalitat de la disposició estatal, la seva exposició de motius afirma que conté mesures «amb el fi d'establir un marc clar que contribueixi

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

a la gestió eficaç de les relacions laborals», i que la reforma «aposta per l'equilibri en la regulació de les nostres relacions de treball: equilibri entre la flexibilitat interna i l'externa; entre la regulació de la contractació indefinida i la temporal; la de la modalitat interna a l'empresa i la dels mecanismes extintius del contracte de treball; entre les tuteles que operen en el contracte de treball i les que operen en el mercat de treball». Pel que fa al contingut dels preceptes, que examinarem posteriorment, la mateixa exposició de motius diu que el Reial decret llei conté «mesures» relacionades amb la formació dels treballadors, la contractació indefinida, la flexibilitat interna a l'empresa, i l'extinció del contracte de treball.

Doncs bé, tot això permet enquadrar, sense dificultats, la majoria de preceptes del RDL 3/2012 en la matèria «laboral», entesa en el sentit restringit que li ha atribuït la jurisprudència constitucional. En efecte, com dèiem en el nostre DCGE 5/2010, de 20 d'abril (FJ 2), el Tribunal Constitucional «ha acotat l'àmbit material de la competència, excloent d'aquesta altres actuacions públiques, com, per exemple, les que es duen a terme sobre la Seguretat Social, les cooperatives o la formació professional. En aquest sentit, la STC 35/1982, de 14 de juny, va afirmar que "el concepto de 'legislación laboral', cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo 'laboral' se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican".» (DCGE 5/2010, FJ 2)

Efectivament, en diversos pronunciaments el Tribunal Constitucional ha anat delimitant negativament la matèria «laboral», de la qual n'ha exclòs altres matèries amb les que pot tenir una clara connexió: la Seguretat Social (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 11 i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 2), les societats cooperatives (STC 291/2005, de 10 de novembre, FJ 3), l'assistència social (STC 239/2002, de 11 de desembre, FJ 5), o fins i tot la formació ocupacional reglada, per la seva pertinença al sistema educatiu enquadrat en l'«ensenyament» (STC 48/1985, de 28 de març, FJ 4 i 5).

En canvi, a l'hora de delimitar positivament l'àmbit material d'aquesta competència, el Tribunal Constitucional, en la STC 195/1996, de 28 de novembre (FJ 5) ja va acceptar que, entre d'altres, la formació professional ocupacional s'inseria «con toda claridad» en la «legislación laboral», afirmació que va reiterar en la posterior STC 95/2002, de 25 d'abril (FJ 8), basant-se en l'argument que la formació professional contínua dels treballadors ocupats «conciene a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral». Es descartava així que aquest tipus de formació es pogués inserir en la matèria «ensenyament», però, igualment, que fos susceptible de ser enquadrada en les «bases i coordinació de la planificació general de l'economia» (art. 149.1.13 CE), ja que només és un aspecte tangencial de la «política d'ocupació».

2. Un cop enquadrats els preceptes sol·licitats en la matèria «laboral», podem ja determinar el seu règim competencial derivat de les normes que integren el bloc de la constitucionalitat.

L'article 149.1.7 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «legislació laboral», entenent la legislació en «sentido material, sea cual

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

fuere el rango formal de las normas» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2, i 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4). És a dir, a l'Estat se li confereix, doncs, la competència exclusiva sobre la normació amb un abast:

«comprensivo no solo de las leyes formalmente tales sino de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas [...], limitándose el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas a la emanación de reglamentos internos de organización de servicios (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). A la Generalidad de Cataluña, en cambio, se le atribuye la función ejecutiva de la legislación laboral, "asumiendo las facultades, competencias y servicios en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste", según dispone el art. 11.2, primer inciso, de su norma estatutaria» (STC 95/2002, FJ 9).

Pel que fa a les competències executives en matèria laboral, la repetida STC 35/1982 va declarar que les comunitats autònomes «en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas» (FJ 2). En el mateix sentit, la STC 194/1994, de 28 de juny, en referir-se a l'execució de la legislació laboral, va precisar que «la actividad de ejecución vinculada al ámbito laboral comprende el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (FJ 3). I la STC 51/2006, esmentada, es referí a l'execució de la legislació laboral com una competència «que incluye la de la "emanación de reglamentos internos de organización de los servicios" [...] necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución» (FJ 4). Com diem en el DCGE 5/2010, de la jurisprudència constitucional se'n dedueix «una comprensió també "material" de l'execució, en el sentit que l'ordenació normativa de la

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

pròpia competència funcional d'execució i de l'organització administrativa es pot expressar a través de qualsevol norma autonòmica» (FJ 2).

En aquest punt cal tenir en compte les modificacions que ha comportat l'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va atribuir a la Generalitat la competència d'execució de la legislació de treball en els termes fixats per l'article 11.2, que reservava a l'Estat totes les competències en matèria de «fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries». L'Estatut vigent ha eliminat aquesta reserva estatal, i en assumir la competència executiva en la matèria «Treball i relacions laborals» (art. 170 EAC), ha inclòs entre d'altres una submatèria que atribueix a la Generalitat «[l]es polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents. La Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya» (art. 170.1.b EAC).

Aquestes són, doncs, les regles que defineixen el règim competencial de la matèria laboral segons les normes actuals del bloc de la constitucionalitat i, per tant, les que han de servir de paràmetre per emetre el nostre judici de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes objecte del present Dictamen. Tanmateix, per dur a terme de forma acurada l'examen d'aquests preceptes és necessari, abans, fer referència a dos elements que han incidit en aquest règim competencial: els traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat en aquesta matèria i l'evolució de la legislació laboral en l'àmbit de la formació professional ocupacional, que ha donat lloc a una notable conflictivitat competencial ateses les conseqüències que ha tingut per a les competències executives de la Generalitat en la matèria.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

3. D'acord amb una reiterada jurisprudència constitucional, els reials decrets de traspassos no atribueixen ni reconeixen competències i, per tant, no poden modificar ni alterar l'ordre de distribució competencial fixat per la Constitució i pels estatuts, atès que només traspassen serveis, funcions i institucions (per totes, STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 12). Però la mateixa jurisprudència ha admès que, a més de referir-se als mitjans o instruments necessaris per a l'exercici de les competències atribuïdes, els reials decrets de traspassos tenen un valor interpretatiu ja que contenen una especificació de les funcions que rep la comunitat autònoma i de les que l'Estat reté (STC 158/1986, d'11 de desembre, FJ 5). Així mateix, ha precisat que el seu contingut no pot ser alterat mitjançant una intervenció unilateral del legislador estatal perquè existeix una «reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida» (STC 86/1989, d'11 de maig, FJ 10).

Tal com va recordar el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 230, de 22 de juliol de 2002 (F II) en matèria de gestió de la formació professional ocupacional, les primeres transferències es produïren mitjançant el Reial decret 1577/1991, de 18 d'octubre, de traspàs de la gestió de la formació professional ocupacional a la Generalitat, el qual plasmava l'Acord de la Comissió Mixta de 23 de setembre de 1991. L'apartat B) de l'Acord traspassava «[l]a ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, o norma que lo sustituya, cuya aprobación corresponde al Gobierno», i que comprenia entre d'altres, «[l]a programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas». L'esmentat Pla (aprovat per RD 1618/1990, de 14 de desembre) va regular per primera vegada la formació contínua com una tipologia formativa inclosa en la formació professional ocupacional. L'Acord traspassava també a la Generalitat funcions concretes en l'àmbit de la formació professional ocupacional que fins aleshores realitzava l'INEM a Catalunya, en concret: la titularitat dels centres de formació professional

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

ocupacional de l'INEM al territori de Catalunya (excepte dos centres que es reservava l'Estat, transferits posteriorment mitjançant el RD 1050/1997, de 27 de juny); l'elaboració, l'aprovació i l'execució de programes d'inversions; el seguiment de la formació professional a Catalunya; la gestió d'un Registre de centres i entitats col·laboradores; l'organització i execució de projectes experimentals o innovadors de formació professional ocupacional i l'expedició de títols o certificats de professionalitat d'acord amb la normativa general que s'aprovés. La mateixa STC 95/2002 posa en relleu que totes aquestes funcions es traspassaven a la Generalitat «sin distinguir entre las diversas modalidades de formación profesional ocupacional (es decir, comprendiendo la formación continua de los trabajadores asalariados)» (FJ 14). Això suposà que totes les funcions executives relatives a la formació professional ocupacional objecte del Pla de Formació Professional i Inserció Professional de 1990 es transferien a la Generalitat de Catalunya.

Amb posterioritat a aquest primer Reial decret de traspàs en la matèria, s'aprovaren el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny, sobre traspàs a la Generalitat de Catalunya de la gestió realitzada per l'INEM en l'àmbit de treball, l'ocupació i la formació; i el Reial decret 2227/1998, de 16 d'octubre, de traspàs a la Generalitat de Catalunya de les funcions i serveis en matèria d'assistència i serveis socials, ocupació i formació professional dels treballadors del mar encomanades a l'Institut Social de la Marina (ISM). Per a les funcions concurrents i compartides entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, els reials decrets preveïen la necessitat d'intercanvi d'informació i la cooperació permanents mitjançant diverses fórmules.

4. L'examen del règim competencial d'aquest aspecte de la matèria laboral restaria incomplet si no féssim una referència a l'evolució que ha seguit la legislació aprovada per l'Estat; i a la conflictivitat competencial a què ha donat lloc, la qual s'ha traduït en diversos processos constitucionals, avui encara pendents de resolució.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

La primera modificació de la normació en matèria laboral tingué lloc com a conseqüència de la signatura, el 22 de desembre de 1992, de l'«Acord tripartit en matèria de formació contínua dels treballadors ocupats» entre el Ministeri de Treball i Seguretat Social i les organitzacions sindicals i empresarials. L'Acord introduí importants canvis pel que fa a la formació professional ocupacional, de la qual es va separar la formació contínua dels treballadors ocupats per tal de donar-li una substantivitat pròpia. D'altra banda, i això és rellevant a efectes del nostre Dictamen, es va encomanar la gestió d'aquesta última (l'anomenat «subsistema de formació contínua») als agents socials signataris de l'Acord a través d'un «ens paritari», les accions formatives del qual es finançaven amb una part de les cotitzacions a «Formació Professional» previstes en els pressupostos generals de l'Estat. Se substituïa així el primer Pla Nacional de Formació, aprovat pel Reial decret 1618/1990, de 14 de desembre, per un nou Pla Nacional aprovat mitjançant el Reial decret 631/1993, de 3 de maig.

El Govern de la Generalitat va promoure un conflicte de competència contra l'esmentat Acord tripartit, i un recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional vint-i-tresena de la Llei 39/1992, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1993 («Financiación del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua»), que afectava al finançament de les accions formatives de l'esmentat ens paritari una part de les cotitzacions a «Formació Professional». En el seu Dictamen núm. 183, de 2 de març de 1993 (F. III), previ a la interposició del recurs, el Consell Consultiu estimà que amb l'Acord tripartit quedaven «greument mediatitzades i interferides» les funcions executives de la Generalitat en matèria de formació professional ocupacional, i que la centralització dels fons afectats a la gestió de la formació que operava la disposició addicional citada vulnerava les competències de la Generalitat. En la repetida STC 95/2002, el Tribunal Constitucional estimà parcialment el conflicte de competències, tot afirmant

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

que l'Acord portava a «desapoderar a la Generalitat de Catalunya de la competència executiva en matèria de formació contínua de los treballadors ocupados, dentro de su ámbito territorial» (FJ 15); i declarà inconstitucional la disposició impugnada «por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, al excluir a la Generalitat de Catalunya de la percepción de los correspondientes fondos públicos destinados a financiar la formación continua en su ámbito territorial» (FJ 19). La doctrina establerta en aquesta Sentència es va reiterar en la posterior STC 190/2002, de 17 d'octubre, que va declarar inconstitucional un precepte similar de la Llei 41/1994, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1995.

Abans d'aquests dos pronunciaments, es varen signar el II Acord Tripartit (19/12/1996) i el III Acord Tripartit (19/12/2000), els quals consolidaren el subsistema de formació contínua basat en una gestió que exclou les comunitats autònomes, tal com reconeix la mateixa STC 95/2002 (FJ 3). La doctrina continguda en aquesta resolució, relativa al finançament de les actuacions de formació contínua, també es reiterà en la STC 230/2003, de 18 de desembre, en la qual el Tribunal va considerar que vulnerava les competències de la Generalitat una Resolució de la Direcció General del INEM de 25 de juliol de 2003 que prorrogava les convocatòries d'ajuts per a la formació continuada, insistint en que «los fondos relativos a estas ayudas se territorialicen entre las Comunidades Autónomas» (FJ 6), declaració que va reiterar en la posterior STC 158/2004, de 23 de setembre (FJ 7).

En l'evolució que ha seguit la legislació laboral aprovada per l'Estat, i en particular la relativa a la formació professional ocupacional, cal destacar l'aprovació de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, que crea un sistema integral de formació professional (reglada, contínua i ocupacional), qualificacions i acreditació, al qual s'orientaran les accions formatives desenvolupades en el marc del Sistema Nacional de Qualificacions Professionals, i articula aquella formació

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

al voltant d'un únic Catàleg nacional de qualificacions professionals, que serà l'«eje nacional del sistema» (art. 7.2). El Parlament de Catalunya interposà recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta Llei, que es troba avui pendent de resolució, seguint el Dictamen del Consell Consultiu núm. 231, de 22 de juliol de 2002, on es va concloure que alguns dels seus preceptes vulneraven les competències executives de la Generalitat en matèria de formació professional ocupacional. Així mateix, el Govern de l'Estat aprovà el Reial decret 1046/2003, d'1 d'agost, pel qual s'aprovà una nova regulació del subsistema de formació professional contínua, que fou objecte també d'impugnació mitjançant un conflicte de competència, també pendent de resolució. Aquella disposició estatal fou després substituïda pel Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, i la Generalitat va promoure un altre conflicte de competències que tampoc no s'ha resolt encara.

La ràpida exposició de l'evolució que ha seguit la legislació laboral posa de manifest que aquesta s'ha aprovat sovint apartant-se dels criteris jurisprudencials fixats sobre el règim competencial de la matèria laboral i, específicament, sobre la gestió i el finançament de la formació professional ocupacional. Fins al punt que el Tribunal Constitucional mateix va haver de recordar en la STC 230/2003, citada, que:

«las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina –la doctrina constitucional- como señala el art. 40.2 LOTC, tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron objeto del proceso, sino que se extienden de algún modo hacia al futuro, por lo menos para privar de

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado, siempre que se produzca una nueva lesión del mismo derecho en vicisitudes sucesivas de la misma relación jurídica que fue enjuiciada la Sentencia» (FJ 6).

La tendència de la legislació laboral, que acabem d'exposar, explica l'alt grau de conflictivitat competencial que s'ha produït en aquest àmbit, ja que, sovint, la competència normativa estatal ha estat utilitzada per a limitar les competències executives de la Generalitat en la matèria, desvirtuant, fins i tot, les funcions transferides mitjançant els reials decrets de traspassos. El fet que bona part d'aquests conflictes estiguin encara avui pendents de resolució és una dada que no podem desconèixer a l'hora d'emetre la nostra opinió consultiva, la qual ha de tenir en compte la doctrina constitucional existent avui sobre la matèria.

Finalment, i aquest és un criteri rellevant per al nostre pronunciament, s'ha de destacar novament que amb posterioritat a l'aprovació de la referida normativa laboral, el bloc de la constitucionalitat s'ha vist modificat amb l'entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Com hem assenyalat, l'article 170 EAC ha delimitat el règim competencial de la matèria «Treball i relacions laborals», especificant les concretes funcions executives que corresponen a la Generalitat, entre d'altres, en la submatèria de formació professional ocupacional (art. 170.1.b EAC).

En conseqüència, són les vigents normes de distribució competencial i l'esmentada doctrina constitucional sobre la matèria laboral allò que conforma el paràmetre per dur a terme el nostre examen dels preceptes del RDL 3/2012 que, pels sol·licitants, ofereixen dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat basats en motius competencials.

Quart. L'adequació dels preceptes sol·licitats del Reial decret llei 3/2012 a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències

Procedirem, doncs, en aquest fonament jurídic, a l'anàlisi d'aquests preceptes, agrupant-los en funció del problema competencial que presenten: 1) la centralització de funcions executives que a Catalunya correspondrien a la Generalitat; 2) la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències a l'Estat; 3) l'abast de les «mesures estatals» en les polítiques actives d'ocupació; 4) l'aplicació i control de les bonificacions i reduccions de les cotitzacions socials; i 5) les modificacions de la normativa laboral que podrien vulnerar les competències de la Generalitat.

1. Un primer bloc reuneix els preceptes del RDL 3/2012 que, segons els sol·licitants, podrien vulnerar les competències de la Generalitat per centralitzar funcions executives que, a Catalunya, haurien de correspondre a la seva Administració: articles 2 i 4.b, disposicions transitòries setena i vuitena, i disposicions finals setena i vuitena.

a) L'article 2 RDL 3/2012 («Formació professional»), en el seu apartat Dos, dóna nova redacció a l'apartat 2 de l'article 11 ET que, en la lletra d, estableix que el treballador «ha de rebre la formació inherent al contracte per a la formació i l'aprenentatge directament d'un centre formatiu de la xarxa a què es refereix la disposició addicional cinquena de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, prèviament reconegut per a això pel Sistema Nacional d'Ocupació». Segons la primera sol·licitud de dictamen, la nova redacció podria vulnerar l'article 170 EAC «en preveure que és el Sistema Nacional d'Ocupació qui certificarà la formació».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Per pronunciar-nos sobre aquest dubte cal tenir present, en primer lloc, que la disposició addicional cinquena de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, a la qual es refereix el nou article 11 ET, fou introduïda per la Llei orgànica 4/2011, d'11 de març, complementària de la Llei d'economia sostenible, i estableix en el seu apartat 1: «Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de consolidar una xarxa estable de centres de formació professional que permeti harmonitzar l'oferta i avançar en la qualitat d'aquesta». Tot seguit enumerava els diferents tipus de centres que han de constituir la xarxa esmentada, entre els quals s'han d'entendre inclosos els que depenen o hagin estat reconeguts per la Generalitat. En segon lloc, la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, és la que va crear el Sistema Nacional d'Ocupació com a «conjunt d'estructures, mesures i accions necessàries per promoure i desenvolupar la política d'ocupació», tot afegint que «està integrat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal i els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes» (art. 5).

Doncs bé, d'aquesta normativa estatal sobre la que descansa el nou article 11 ET, no se'n deriva cap vulneració de les competències executives de la Generalitat en matèria laboral atès que els centres formatius als quals es refereix el precepte inclouen els que estan ubicats a Catalunya i hagin estat reconeguts pels serveis públics d'ocupació de la Generalitat, que formen part del Sistema Nacional d'Ocupació.

b) L'article 4 RDL 3/2012 («Contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors») crea una nova modalitat de contracte de treball per temps indefinit de la qual en poden fer ús les empreses que apostin per la creació d'ocupació, establint per a això una deducció fiscal. L'apartat 4.b d'aquest article disposa que l'empresa que contracti desocupats beneficiaris d'una prestació contributiva per desocupació té dret a una deducció fiscal amb un import equivalent al 50% de la prestació per desocupació que el treballador tingui pendent de percebre en el moment de la contractació. El precepte

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

afegeix que «[l]’empresa ha de requerir al treballador un certificat del Servei Públic d’Ocupació Estatal sobre l’import de la prestació pendent de percebre en la data prevista d’inici de la relació laboral». La primera sol·licitud al·lega que «la certificació per part d’aquest organisme podria desconèixer la competència executiva de la Generalitat en matèria laboral» (art. 170 EAC).

Certament, l’actuació administrativa contemplada en el precepte s’ha d’inserir en les funcions executives que té assumides la Generalitat en matèria laboral, ja que la certificació prevista a l’article 4.4.b.3r RDL 3/2012 versa sobre la prestació contributiva per desocupació que ha de presentar el treballador a l’empresa als efectes de la deducció fiscal que aquesta pot practicar quan subscrigui el nou tipus de contracte. Tot i això, l’esmentat RD 1050/1997, sobre traspassos a la Generalitat de les funcions de l’INEM a Catalunya, no li va transferir les funcions «referents a les prestacions per desocupació» (Annex, B, 2.d). Ara bé, segons la Llei 56/2003 citada, les actuacions relatives a «les sol·licituds, reconeixement i percepció de les prestacions d’atur» s’han de realitzar mitjançant la cooperació i col·laboració de les «administracions [...] que tinguin atribuïda la competència de la gestió de l’ocupació i el Servei Públic d’Ocupació Estatal [...] a través dels acords que s’adoptin en una conferència sectorial i dels convenis de col·laboració» (art. 28.1), i «en aquest marc s’ha de fixar [...] la prestació integrada de serveis als demandants d’ocupació sol·licitants i beneficiaris de prestacions per atur» (art. 28.2).

La Generalitat i l’Estat varen subscriure el «Convenio de colaboración para la coordinación de la gestión del empleo por parte de la Generalitat de Cataluña y la gestión de las prestaciones por desempleo por parte del Servicio Público de Empleo Estatal, el intercambio de información y estadística y la regulación de la Comisión de Coordinación y Seguimiento en el marco del traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de ejecución de la legislación estatal en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, contemplado en el Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio», publicat mitjançant Resolució d'1 de desembre de 2011, de la Secretaria General Tècnica del Ministeri de Treball i Immigració (BOE núm. 301, de 15 de desembre de 2011). A la clàusula segona («Determinación de actividades y tareas») s'estipula (apt. 3) que «El Servicio Público de Empleo Estatal realizará, en ejercicio de sus competencias y en las Oficinas de Trabajo de la Generalitat de Cataluña, las siguientes actividades y tareas», entre les quals se citen expressament la «Tramitación, reclamación y recepción de documentación necesaria, así como el reconocimiento de las solicitudes de prestaciones, subsidios por desempleo, tanto de las altas iniciales como de las reanudaciones» (lletra c), i la «Tramitación completa de los certificados de prestaciones, con la firma del/de la director/a de la Oficina de Prestaciones correspondiente o, en su ausencia, del/de la Jefe/a del Área de Prestaciones que lo sustituya» (lletra i).

Del que s'acaba d'exposar se'n deriva que la certificació prevista a l'article 4.4.b.3r RDL 3/2012 és una actuació administrativa que es realitza a Catalunya pel Servei Públic d'Ocupació Estatal en col·laboració amb les oficines de treball de la Generalitat. D'aquesta manera, tal com s'ha exposat, la legislació laboral i el seu posterior desenvolupament han convertit de facto una competència d'execució, que hauria de correspondre a la Generalitat, en una competència de gestió compartida amb l'Administració de l'Estat a Catalunya, en els termes fixats per l'esmentat Conveni. Tal com hem declarat en el DCGE 5/2010, per a un supòsit similar, del Reial decret de traspàs i del posterior Conveni de col·laboració se'n deriva una de les possibles interpretacions de les normes delimitadores de competències en la matèria que ara ens ocupa i, conseqüentment, l'article 4.4.b.3r RDL 3/2012 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

c) La disposició transitòria setena RDL 3/2012 («Activitat formativa i el seu finançament en els contractes per a la formació i l'aprenentatge vigents») regula els contractes per a la formació i l'aprenentatge subscrits des del 31 d'agost de 2011 fins a l'entrada en vigor del RDL 3/2012. Per la seva banda, la disposició transitòria vuitena regula l'«Activitat formativa i el seu finançament en els contractes per a la formació i l'aprenentatge subscrits a partir de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei». Segons la primera sol·licitud, ambdues disposicions atribueixen determinades funcions executives al Servei Públic d'Ocupació Estatal que correspondrien a la Generalitat segons l'article 170 EAC. Compartim aquesta opinió pel que fa a dues de les funcions previstes a les dues disposicions: la «validació» dels continguts formatius determinats per les empreses en els supòsits en què no hi hagi títol de formació professional o certificat de professionalitat relacionats amb la feina efectiva a realitzar; i l'«autorització» dels centres per a la formació inherent a aquest tipus de contracte.

Conseqüentment, es tracta de funcions executives que a Catalunya corresponen al Servei d'Ocupació de la Generalitat i, per tant, aquests incisos que figuren en les dues disposicions vulneren les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC).

d) Finalment, dins d'aquest primer bloc de preceptes, hem d'examinar les disposicions finals setena i vuitena. La disposició final setena («Modificació del Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació»), entre altres previsions, afegeix un nou apartat 4 a l'article 22 del Reial decret esmentat, segons el qual «[e]ls serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes han d'especificar en cada convocatòria les accions formatives que tinguin caràcter prioritari, sens perjudici de les assenyalades per les comissions paritàries sectorials. Les accions formatives prioritàries han d'intentar anticipar la formació al nou model productiu, apostant pels sectors més innovadors». Així

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

mateix, en l'article 24, apartat 3, referit als plans de formació en l'àmbit autonòmic, introdueix com a novetat la possibilitat que aquests plans s'executin mitjançant conveni entre l'entitat competent de la comunitat autònoma i «[e]ls centres i entitats de formació degudament acreditats i inscrits en el registre de centres i entitats de formació de la Comunitat autònoma corresponent».

Ja s'ha assenyalat que alguns dels preceptes del RD 395/2007 van ser objecte d'un conflicte de competència promogut pel Govern de la Generalitat quan es va aprovar aquella norma estatal, i que avui encara està pendent de resolució. La disposició final examinada introdueix nous apartats i incisos en algun d'aquests. En concret, l'esmentat apartat 4 a l'article 22, que suscita dubtes als sol·licitants en obligar els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes a especificar en cada convocatòria les accions formatives que tinguin caràcter prioritari, tant de gestió estatal com autonòmica, fet que constitueix una intromissió en la capacitat organitzativa d'aquelles. Al nostre parer, aquesta exigència constitueix un exercici legítim de la competència normativa de l'Estat en la matèria i no suposa una intromissió en la capacitat organitzativa de la Generalitat, motiu pel qual entenem que no vulnera les seves competències. Pel que fa a l'addició de l'incís final de l'apartat 3 de l'article 24, i en resposta al dubte plantejat sobre si podria qüestionar l'exigència, per a la formació que es fa a Catalunya, que els centres hagin d'estar inscrits en un registre, entenem que l'esmentada norma respecta aquesta exigència.

La disposició final vuitena reforma l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, que desplega el RD 395/2007, de 23 de març, modificant el primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 3, que en la nova redacció disposa: «Sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes en els respectius àmbits d'actuació, són beneficiaris de les subvencions destinades al finançament dels plans de formació dirigits prioritàriament als treballadors ocupats, les

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

organitzacions empresarials i sindicals més representatives i les representatives en el sector d'activitat corresponent». Amb relació a les subvencions destinades al finançament dels plans de formació previstes en aquesta Ordre TAS/718/2008, les sol·licituds no argumenten cap motiu d'inconstitucionalitat. Tanmateix, podem afirmar que malgrat contenir l'expressió «sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes», la no territorialització de les subvencions destinades al finançament dels plans de formació dirigits prioritàriament als treballadors ocupats vulnera la reiterada doctrina constitucional continguda en les citades STC 95/2002 i 190/2002 .

Per tant, l'apartat 1 de la disposició final vuitena RDL 3/2012 és contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències.

2. Un segon problema d'ordre competencial que fonamenta els dubtes de constitucionalitat dels sol·licitants és la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències a l'Estat. Això es produiria a l'article 14 RDL 3/2012 («Negociació col·lectiva»), que dóna nova redacció a l'apartat 3 de l'article 82 ET i preveu la inaplicació d'un conveni col·lectiu quan concorrin determinades causes, previ desenvolupament d'un període de consultes. El precepte estableix que si aquest finalitza sense acord, «qualsevol de les parts port sotmetre la solució de les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius quan la inaplicació de les condicions de treball afecti centres de treball de l'empresa situats en el territori de més d'una comunitat autònoma, o als òrgans corresponents de les comunitats autònomes en els altres casos». En la primera sol·licitud es considera que aquesta norma podria desconèixer la competència executiva de la Generalitat en matèria laboral. Aquest precepte, d'altra banda, suscita també als mateixos sol·licitants dubtes de caràcter substantiu, que tractarem en el fonament jurídic sisè.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

La recent STC 194/2011, de 13 de desembre, va estimar un conflicte de competències basat en la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives a l'Estat en matèria laboral. En la resolució es recorda, citant anteriors sentències, que la competència normativa plena de l'Estat l'habilita per establir la completa disciplina normativa «incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión» però que aquesta competència estatal «se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues solo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida» (FJ 5).

Doncs bé, en el supòsit previst en l'article 14 RDL 3/2012 no es pot justificar el desplaçament d'una competència executiva en matèria laboral cap a l'Estat pel fet que les discrepàncies sobre la inaplicació de les condicions previstes en el conveni col·lectiu afectin centres de treball d'una empresa situats en el territori de més d'una comunitat autònoma. L'eventual disparitat entre les solucions adoptades pels òrgans corresponents de les comunitats autònomes podria superar-se, com diu la mateixa Sentència, mitjançant «[l]a fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto de naturaleza vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de naturaleza horizontal, entre Comunidades Autónomas» (FJ 6), a més de la utilització de l'anomenat «sistema de información de los servicios públicos de empleo» establert a l'article 7 bis de la Llei 56/2003 esmentada.

En conseqüència, l'atribució a la Comissió Nacional de Convenis Col·lectius de la facultat per resoldre les discrepàncies sobre la inaplicació de les condicions previstes en el conveni col·lectiu quan afecti centres de treball d'una empresa

situats en el territori de més d'una comunitat autònoma, que realitza l'article 14 RDL 3/2012, és contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències d'acord amb el que disposa l'article 149.1.7 CE i l'article 170.1, lletres e i k EAC.

3. Les sol·licituds qüestionen també per motius competencials la disposició final dotzena RDL 3/2012, referida a mesures de polítiques actives d'ocupació. Concretament, perquè aquesta norma «podria convertir en residuals les polítiques de la Generalitat en aquest àmbit», tot afectant la competència executiva de la Generalitat en matèria laboral (art. 170 EAC) i tot limitant «de forma dràstica els instruments per aconseguir un marc català de relacions laborals, tal com estableix l'article 45.4 EAC». A més, a aquesta disposició, la segona petició afegeix les disposicions finals desena i onzena, relacionades específicament amb les polítiques actives d'ocupació en l'àmbit dels col·lectius amb dificultats especials i de les persones amb discapacitat, respectivament.

Abans d'entrar en l'anàlisi del seu contingut, i pel fet que afecta les tres disposicions qüestionades, cal que exposem breument quines són les particularitats de la distribució de competències en aquest àmbit de les polítiques actives d'ocupació que, com hem dit a l'inici d'aquest fonament jurídic, d'acord amb la doctrina constitucional, no pertany a la matèria competencial «laboral».

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la ja citada STC 95/2002, va considerar que els «fons d'àmbit nacional i d'ocupació» que l'article 11.2 EAC de 1979 reservava expressament a l'Estat s'inserien en un sector material retingut per aquest en la seva totalitat, el qual desbordava els límits de la matèria laboral i requeria dels poders públics determinades polítiques de caràcter socioeconòmic. Així, va entendre que es tractava de mesures que incidien globalment en el mercat de treball, que donaven compliment al

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

mandat de l'article 40.1 CE i que tenien «tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE» (FJ 11).

El Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 260, de 17 de febrer de 2004, sobre la Llei 56/2003, va considerar que en l'àmbit que ara ens ocupa es produeix una «concurrència» de les polítiques actives d'ocupació, estatal i autonòmiques. Sobre aquesta qüestió va dir que: «Pel que fa a les polítiques actives d'ocupació vinculades a les relacions laborals i que van ser objecte dels diferents decrets de traspassos de serveis d'acord amb l'article 11.2 EAC, l'Estat té competències legislatives i reglamentàries i la Generalitat té competència executiva», al mateix temps que la Generalitat també «té competència per regular la seva pròpia política activa d'ocupació, sense contradir ni l'Estratègia Europea d'Ocupació, ni el "Plan nacional de acción para el empleo"» (F II).

Com ja hem avançat en aquest fonament jurídic, amb l'article 170 de l'Estatut de 2006, actualment vigent, que no conté la limitació competencial esmentada, s'ha modificat el bloc de la constitucionalitat en la matèria ara examinada.

En efecte, d'una banda, la lletra *b* de l'apartat 1 d'aquest precepte estatutari estableix expressament que correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball (i de relacions laborals), que comprèn en tot cas «Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu», així com també «la gestió de les subvencions corresponents». A més, d'acord amb aquest precepte, la Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya».

I de l'altra, l'Estatut d'autonomia recull diverses referències a aquesta política sectorial: l'article 25.1 estableix que els treballadors tenen dret a accedir de

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

manera gratuïta als serveis públics d'ocupació, i l'article 45.3 conté el mandat que els poders públics han d'impulsar polítiques d'ocupació plena.

Així mateix, cal recordar que l'exercici efectiu d'aquestes funcions executives projectades sobre les polítiques actives d'ocupació comporta el reconeixement d'una potestat instrumental d'autoorganització, que ha de permetre, entre d'altres, l'articulació d'un sistema de funcionament i la creació d'institucions pròpies. Com hem indicat a l'inici d'aquest fonament jurídic tercer, la Generalitat podrà, doncs, ordenar aquesta competència funcional d'execució mitjançant l'instrument normatiu que consideri més adient, sigui norma legal o reglamentària. Aquest seria el cas de la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya, que és l'instrument normatiu adoptat per assolir una política ocupacional global i integral a Catalunya.

Finalment, quant a les mesures estatals de foment de l'ocupació, que seran l'objecte de la nostra anàlisi, ens remetem a la doctrina d'aquest Consell. Així, en el DCGE 16/2010, de 13 de juliol, respecte l'excepcionalitat de la centralització de les subvencions a l'empara del títol genèric de l'Estat de l'article 149.1.13 CE, es diu que: «la gestió estatal d'aquestes subvencions no resulta imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures dintre de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudiment per part dels seus potencials destinataris. En aquest cas, la realització dels projectes i l'impuls de l'ocupació es poden aconseguir igualment si les comunitats autònomes participen en la concreció dels objectius i gestionen les subvencions; i la igualtat de condicions en l'accés a aquestes subvencions no exigeix la seva gestió per l'Estat. [...] el Tribunal Constitucional no interpreta aquest criteri de la igualtat de condicions de manera que exigeixi una uniformitat absoluta en l'accés a les subvencions a tot l'Estat i no l'utilitza, a més, com a criteri suficient, sense necessitat de cap altre, per impedir la territorialització de les subvencions, perquè si es

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

donessin aquestes dues circumstàncies la intervenció autonòmica quedaria sempre exclosa i no es produirien mai els altres tres supòsits contemplats per la jurisprudència constitucional, en els quals les comunitats autònomes poden gestionar les subvencions en el seu territori sempre que tinguin competències en aquella matèria [...]» (FJ 2).

A més, cal constatar, que el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny, a què hem fet referència abans, ha traspassat a la Generalitat «Las actuaciones de gestión y control en el ámbito de Cataluña de las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo que otorga la Administración del Estado a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y que se identifican en la relación adjunta número 1.» (B.2)

D'acord amb aquest paràmetre competencial, analitzarem el contingut de les disposicions objecte de dictamen per tal de determinar si s'adeqüen a l'ordre de distribució competencial en aquesta matèria.

a) La disposició final desena modifica la lletra *f* de l'apartat 1 de l'article 25 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació. En aquest apartat s'enumeren els deu àmbits d'actuació (lletres *a* a *j*) que cobreixen el conjunt de les accions i mesures que integren les polítiques actives d'ocupació per al conjunt de l'Estat i per a cada una de les comunitats autònomes i que, en l'actualitat, segons preveuen l'article 4bis.2 de la Llei 56/2003 i el Reial decret 1542/2011, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014, constitueixen l'estructura funcional d'aquesta Estratègia.

Pel que fa a la norma qüestionada (art. 25.1.f), estableix un seguit d'indicacions respecte del contingut i la forma de dur a terme les accions i les mesures que pertanyen a l'àmbit de les «Oportunitats per a col·lectius amb dificultats especials», que no experimenten canvis respecte de la redacció

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

anterior al RDL 3/2012. La modificació introduïda consisteix, doncs, a suprimir la previsió que considerava aplicables a les comunitats autònomes que no tinguessin polítiques d'ocupació pròpies un conjunt de mesures de caràcter estatal en aquest àmbit, contingudes en normes reglamentàries i en ordres estatals, que ja no estaven vigents per a les altres comunitats autònomes, segons les disposicions transitòria tercera i derogatòria única RDL 3/2011, de 18 de febrer, de mesures urgents per a la millora de l'ocupabilitat i la reforma de les polítiques actives d'ocupació.

La disposició final onzena RDL 3/2012 modifica l'esmentat Reial decret 1542/2011 i, en concret, suprimeix l'apartat de «Mesures estatals d'inserció laboral de persones amb discapacitats» de l'apartat 5.6 de l'annex d'aquesta norma reglamentària. Les mesures de l'Estratègia Espanyola d'Ocupació 2012-2014 suprimides, que es configuraven com a referents per a les actuacions de les polítiques d'ocupació per a l'esmentat col·lectiu, havien de ser aplicades per les comunitats autònomes i pel Servei Públic d'Ocupació Estatal en els seus àmbits competencials respectius, i constituïen orientacions i indicacions de caràcter general amb uns continguts comuns d'aplicació al conjunt de l'Estat.

D'acord amb el contingut exposat, i atès que les disposicions finals desena i onzena esmentades es limiten a suprimir determinades mesures d'àmbit estatal relatives a polítiques actives d'ocupació per a persones discapacitades, no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

b) Arribats a aquest punt, ens resta examinar la disposició final dotzena RDL 3/2012, que torna a posar en vigor, respecte dels àmbits de polítiques actives d'ocupació previstes a l'Estratègia, el conjunt d'accions i de mesures d'àmbit estatal que ja havien estat derogades per a les comunitats autònomes, que tenien polítiques pròpies d'ocupació.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Es tracta, doncs, de vint-i-una mesures estatals de foment, principalment en l'àmbit de l'ocupació dels col·lectius de les persones amb discapacitats i amb especials dificultats, que es van implementar des de l'any 1983 fins al 2007, que es troben regulades en diferents instruments normatius (decrets i ordres), i que consisteixen, majoritàriament, en la concessió de subvencions i en alguns casos en l'establiment de bonificacions i altres formes de finançament. En aquest sentit, s'allunyen del nou enfocament estratègic de les polítiques d'ocupació que es va implementar amb l'aprovació de l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014 per part del RD 1542/2011 que, entre altres objectius, pretenia establir un marc flexible de coordinació i coresponsabilitat que permetés adaptar el disseny de les accions i les mesures per part de les comunitats autònomes a les necessitats de cadascuna d'elles i a l'exercici ple de la seva responsabilitat. Així, l'annex del Reial decret citat diu: «Las Comunidades Autónomas podrán definir y establecer aquellas acciones y medidas que consideren más oportunas para la consecución de los objetivos de Políticas Activas de Empleo en cada uno de los ámbitos, así como para prestar la adecuada atención y servicio a la ciudadanía en esta materia». (apt. 5)

No obstant la crítica que pugui merèixer el fet que les mesures previstes a la disposició final dotzena RDL 3/2012 no afavoreixen una coordinació ni un desenvolupament més integral de la política d'ocupació catalana, principalment en l'àmbit de les persones amb discapacitat i altres col·lectius especials, analitzarem les mesures que es llisten per tal de determinar si respecten el paràmetre competencial exposat anteriorment respecte de l'execució per part de la Generalitat d'aquestes mesures estatals de polítiques d'ocupació.

Un primer grup de mesures de caràcter subvencional (lletres *a* a *f*), que es troba regulat en diversos decrets, està destinat als treballadors desocupats amb discapacitats, llevat la de la lletra *f*, que té com a destinataris els

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

desocupats de 25 anys o més que tinguin especials dificultats per inserir-se en el mercat de treball o formin part de col·lectius preferents. En principi, com a regla general i mitjançant diverses fórmules, es preveu que aquests fons estatals es gestionin per les comunitats autònomes que tinguin assumides competències de gestió en matèria de polítiques d'ocupació, amb diferent intensitat: previsió de territorialització expressa, previsió d'adaptació a les particularitats derivades de la seva organització, previsió que les funcions del Servei Públic d'Ocupació Estatal corresponguin als serveis d'ocupació autonòmics, etc. No segueixen aquesta regla competencial les formes de finançament previstes a la lletra *a*, contingudes al capítol II del Reial decret 1451/1983, d'11 de maig, que consisteixen en subvencions i bonificacions en les quotes empresarials per al foment de l'ocupació dels treballadors amb discapacitats, finançades amb càrrec a l'antic INEM i gestionades centralitzadament.

Un segon grup de mesures (lletres *g* a *u*) venen referides a les contingudes en nombroses ordres ministerials per les quals s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions en diversos àmbits. La majoria es destinen al foment de l'ocupació i a la formació ocupacional i es dirigeixen a les persones aturades (amb un ventall ampli de previsions dins d'aquest sector per raó de l'edat –algunes tenen com a beneficiaris menors de 30 o 25 anys o bé majors de 45-, per la situació laboral -atur de llarga durada- o per les característiques d'especial dificultat en la inserció laboral –dones i persones discapacitades-). Aquestes mesures subvencionals també adopten en gran part fórmules que permeten la participació de la Generalitat en la seva gestió i que ja hem concretat.

A la vista del que s'ha indicat, les mesures estatals previstes a les lletres *b*, *d*, *e*, *f*, *g*, *j*, *q*, *s*, *t* i *u* de la disposició final dotzena RDL 3/2012 no vulneren les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC).

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Nogensmenys, cal dir que les mesures estatals previstes en les normes i les ordres recollides per les lletres *c, i, l, m, n, o* i *p* pel que fa a la gestió de les mesures de foment, només preveuen que les comunitats adaptaran allò que s'hi estableix a les particularitats, especialitats o especificitats derivades de la seva organització. Per tant, s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari si s'interpreten en el sentit que els fons a què fan referència s'han de territorialitzar i gestionar per part de la Generalitat. Aquest és el sentit que s'ha de donar a l'expressió «en els àmbits competencials respectius», que encapçala l'esmentada disposició final dotzena RDL 3/2012.

Difereix, però, dels models anteriors, la mesura prevista a la lletra *k* (Ordre de 13 d'abril de 1994), que regula les subvencions establertes al capítol II del Reial decret 1451/1983 i no fa cap mena de previsió sobre la participació de les comunitats autònomes, en consonància amb la mesura normativa de la lletra *a* de la mateixa disposició final dotzena. En la mateixa línia, cal situar la mesura de la lletra *r* (Ordre de 13 d'abril de 1994), que preveu subvencions en forma d'abonament per l'INEM per als treballadors perceptors de la prestació per desocupació en la seva modalitat de pagament únic. Finalment, tampoc no es fa cap referència a la participació en la gestió per part de les comunitats autònomes en la mesura subvencional prevista a la lletra *h* (Ordre de 9 de març de 1994), que té per objecte el finançament per l'INEM de la realització d'accions dirigides a afavorir la col·locació dels demandants d'ocupació.

Malgrat l'anterior, aquestes previsions de les lletres *a, h, k* i *r* de la disposició final dotzena s'han d'interpretar conjuntament amb la lletra *g*, referida a l'Ordre TAS 816/2005, de 21 de març, que les inclou expressament, entre d'altres, amb l'objectiu d'adequar-les a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions. Aquesta Ordre disposa que les comunitats que hagin assumit el traspàs de la gestió realitzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació adequaran allò que s'hi estableix a les peculiaritats derivades de la seva pròpia organització i la normativa aplicable en el seu àmbit territorial (disposició addicional segona). Aquest és el cas de la Generalitat que, com hem vist, mitjançant el Reial decret 1050/1997, ha assumit les actuacions de gestió i control d'aquestes subvencions. Per tant, no són contràries a l'ordre constitucional i estatutari de distribució competencial en la mesura que la seva gestió i execució correspon a la Generalitat.

4. Un altre problema amb incidència en la distribució de competències és el relatiu al «finançament, aplicació i control de les bonificacions i reduccions de les cotitzacions socials», del qual tracta la disposició addicional primera RDL 3/2012.

a) Aquest precepte estableix: que el finançament de les bonificacions i les reduccions previstes es fa a càrrec de les partides pressupostàries corresponents, respectivament, del Servei Públic d'Ocupació Estatal i de la Tresoreria General de la Seguretat Social; que el control i la revisió de la correcta aplicació de les bonificacions i reduccions correspon a la Inspecció de Treball i Seguretat Social, la Tresoreria General de la Seguretat Social i el Servei Públic d'Ocupació Estatal; i que hi ha l'obligació de comunicar entre organismes i òrgans de l'Administració General de l'Estat determinada informació relativa al nombre de treballadors i de contractes objecte de bonificacions de quotes de la Seguretat Social. Segons s'indica en la primera sol·licitud, aquesta disposició podria vulnerar les competències de la Generalitat d'execució de la normativa laboral i de la Seguretat Social.

Les bonificacions de les quotes empresarials de la Seguretat Social són un instrument àmpliament utilitzat com a mesura de foment de l'ocupació, fins al punt que s'han qualificat d'autèntica pedra angular de les polítiques actives d'ocupació. Les bonificacions i les reduccions són conceptualment el mateix:

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

consisteixen en una rebaixa percentual o per una quantitat determinada de la quota empresarial de la Seguretat Social per les distintes contingències, que s'apliquen automàticament pels ocupadors en els documents de cotització corresponent. L'única diferència rellevant en aquest cas és la font de finançament d'unes i d'altres. Les reduccions i les bonificacions suposen una minoració d'ingressos que es financen, en el cas de les bonificacions, mitjançant la corresponent partida pressupostària del Servei Públic d'Ocupació Estatal i, en el cas de les reduccions, són a càrrec del pressupost de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

El RDL 3/2012 en preveu de tres tipus, en funció de la finalitat que persegueixen: les bonificacions com a incentiu per a la contractació (art. 3.1 [contractes per a la formació i l'aprenentatge] i 4.5 [contracte de treball per temps indefinit de suport als emprededors]); les reduccions o bonificacions com a estímul per a l'estabilitat en l'ocupació, bé fomentant la transformació de determinats contractes en indefinits (art. 3.2 [reducció per a la transformació en contractes indefinits dels contractes per a la formació i l'aprenentatge] i art. 7 [bonificació per transformar en indefinits els contractes en pràctiques, de relleu i de substitució]), bé recolzant mesures d'ajustament alternatives a l'acomiadament (art. 15 [bonificació durant el període de suspensió del contracte de treball o de reducció temporal de jornada]); i les bonificacions com a font de finançament de l'activitat formativa oferta per l'empresari en els contractes per a la formació i l'aprenentatge (disposicions transitòries setena i vuitena).

Seguint els criteris ja exposats, cal enquadrar la regulació de la disposició addicional primera RDL 3/2012 en la matèria «règim econòmic de la Seguretat Social» (art. 149.1.17 CE) i no en la més genèrica, prevista a l'article 149.1.7 CE. En efecte, la previsió normativa de bonificacions o reduccions de les quotes de la Seguretat Social afecta el volum de recursos que integren el patrimoni de la Seguretat Social i, d'acord amb la doctrina del

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Tribunal Constitucional, «[l]a Constitución [...] ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de la normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios que en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social» (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3). En particular, la STC 195/1996, de 28 de novembre, ha declarat que tot allò vinculat amb les quotes de la Seguretat Social correspon a l'Estat (recaptació, control, fraccionament, aplaçament, etc.), mencionant expressament les reduccions i les bonificacions:

«[...] al analizar las actuaciones de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social, así como las de aplazamiento o fraccionamiento de los pagos correspondientes, declaramos que unas y otras quedan incluidas en la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, pues ambas "pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción mas amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social" (fundamento jurídico 5 [STC 124/1989]). Declaración que, aunque, efectuada respecto de la recaudación de los ingresos y de su fraccionamiento o aplazamiento, hay que entender que comprende también sus contrapartidas (reducciones, subvenciones, etc.) no sólo porque naturalmente se infiere así sino porque, de modo expreso, excluimos entonces que las CC.AA. puedan administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social sin una previa provisión o habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la Caja única de la Seguridad Social (fundamento jurídico 3.º, in fine [STC 124/1989]).» (STC 195/1996, FJ 7).

A la vista de la jurisprudència constitucional que acabem d'exposar, hem de concloure que la disposició addicional primera RDL 3/2012 no és contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

b) Les disposicions transitòries setena i vuitena RDL 3/2012 contenen també sengles previsions amb relació al finançament del cost de la formació inherent als contractes de formació i aprenentatge «mitjançant bonificacions en les quotes empresarials a la Seguretat Social amb càrrec a la partida prevista en el pressupost del Servei Públic d'Ocupació Estatal per al finançament de les bonificacions en les cotitzacions de la Seguretat Social acollides a mesures de foment d'ocupació per contractació laboral» (apt. núm. 6 de cada disposició).

Les dues disposicions estableixen que les bonificacions en les quotes empresarials destinades a finançar el cost de la formació en aquests contractes es faran amb càrrec a la partida prevista en el Servei Públic d'Ocupació Estatal. El sistema de finançament de la formació a càrrec dels empresaris pel qual opta el legislador es caracteritza pel seu automatisme. Aquestes bonificacions de quotes les han d'aplicar els ocupadors amb caràcter automàtic en els documents de cotització corresponents, de la mateixa manera que per a la resta de les reduccions i les bonificacions previstes en el RDL 3/2012 (disposició addicional primera, apt. 2). S'exclou, doncs, la intervenció administrativa en el repartiment de fons que és pròpia de les subvencions. El fet que el finançament de la formació en aquests contractes es dugui a terme mitjançant bonificacions en les quotes empresarials a la Seguretat Social determina que la matèria competencial en la qual s'han d'enquadrar sigui el «règim econòmic de la Seguretat Social» (art. 149.1.17 CE), per les raons que acabem d'exposar i, per tant, les funcions normatives i les funcions executives en relació amb els fons propis de la Seguretat Social, incloses les reduccions i les bonificacions de les cotitzacions socials, corresponen a l'Estat (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3 i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 7 i 9).

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

De l'anterior en podem concloure, doncs, que els apartats 6 de les disposicions transitòries setena i vuitena RDL 3/2012 no vulneren les competències de la Generalitat.

5. Finalment, tractarem un bloc de preceptes que duen a terme modificacions legislatives i que *prima facie* podrien afectar les competències executives de la Generalitat sobre «treball i relacions laborals».

a) L'article 13 RDL 3/2012 («Suspensió del contracte o reducció de la jornada per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció o derivades de força major») dóna una nova redacció a l'article 47 ET que, tal com s'al·lega en la primera sol·licitud, podria vulnerar les competències de la Generalitat «en suprimir l'exigència que l'autoritat laboral hagi d'aprovar l'expedient de regulació d'ocupació» per les causes previstes en aquesta norma. Entenem que el precepte no presenta problemes per motius competencials. És cert que la nova redacció de l'article 47 ET elimina la necessitat d'una autorització administrativa perquè l'empresari pugui adoptar les mesures que s'hi preveuen, però això obeeix a una decisió del legislador de suprimir aquesta intervenció administrativa concreta de qualsevol autoritat laboral en el supòsit que s'hi preveu, és a dir, la decisió de l'empresari de suspendre el contracte de treball o reduir la jornada per les esmentades causes. En canvi el nou article 47 ET sí que estableix la intervenció de l'«autoridad laboral competente» en diversos tràmits d'aquest procediment, com són: rebre la comunicació de l'obertura d'un període de consultes, donar trasllat de la comunicació empresarial a l'entitat gestora de les prestacions per desocupació, resoldre la impugnació de l'acord entre les parts i rebre la notificació de l'empresari de la seva decisió sobre la suspensió. Es tracta d'actuacions administratives que a Catalunya corresponen a l'Administració de la Generalitat com a autoritat laboral competent.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

b) L'article 18 RDL 3/2012 («Extinció del contracte de treball»), en el seu apartat Tres, dóna nova redacció a l'article 51 ET, dedicat a l'acomiadament col·lectiu. La primera sol·licitud addueix que les noves disposicions «modifiquen la forma i modalitats en què pot intervenir l'autoritat laboral, així com les facultats que corresponen també a dita autoritat laboral en la tramitació dels expedients d'acomiadament col·lectiu», la qual cosa «podria vulnerar les competències de la Generalitat de Catalunya com autoritat laboral». Com l'anterior, entenem que aquest precepte tampoc no presenta problemes de constitucionalitat o d'estatutarietat per motius competencials. És cert que la nova redacció de l'article 51 ET elimina nombroses actuacions administratives en la tramitació i resolució d'aquest tipus d'expedients, però la supressió d'intervencions administratives, que figuraven en el text vigent fins ara és també una decisió del legislador que no comporta vulneració de les competències de la Generalitat. A més, els epígrafs 2, 3, 4, 5, 6 i 7 del nou article 51 ET preveuen tot un seguit d'actuacions administratives de l'autoritat laboral competent en aquest procediment, similars a les previstes al nou article 47 ET, ja examinat, que per la seva naturalesa s'insereixen en les competències executives en matèria de relacions laborals assumides per la Generalitat ex article 170.1.a EAC.

Així, es desprèn de la literalitat d'aquests dos preceptes, que no atribueixen expressament aquestes actuacions a una autoritat laboral estatal.

c) La disposició addicional segona RDL 3/2012 («Aplicació de l'acomiadament per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció al sector públic») afegeix una disposició addicional vintena al Text refós de l'Estatut dels treballadors segons la qual l'acomiadament per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció del personal laboral del sector públic s'ha d'efectuar de conformitat amb els articles 51 i 52.c ET i les seves normes de desplegament, determinant quan s'entén que concorren les dites causes. Per la seva banda, la disposició addicional tercera («Aplicació de

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

l'article 47 de l'Estatut dels treballadors al sector públic») afegeix una disposició addicional vint-i-unena al Text refós de l'Estatut dels treballadors, segons la qual «l'article 47 d'aquesta llei no és aplicable a les administracions públiques i a altres entitats de dret públic vinculades o dependents d'una o diverses d'aquelles i d'altres organismes públics, excepte a les que es financin majoritàriament amb ingressos obtinguts com a contrapartida d'operacions realitzades en el mercat».

En la primera sol·licitud sobre el RDL 3/2012 s'al·lega que les dues disposicions addicionals podrien afectar les competències de la Generalitat en matèria de funció pública i personal al servei de les administracions públiques catalanes assumides a l'article 136 EAC. Al nostre parer, tal afectació no es produeix, ja que els preceptes examinats s'han dictat en exercici de la competència exclusiva de l'Estat sobre la legislació laboral (art. 149.1.7 CE), en el sentit material ja explicat anteriorment. La seva finalitat és estendre l'aplicació d'una normativa laboral (referida als acomiadaments, a la suspensió de contractes i a la reducció de jornada) al personal laboral del sector públic, entès d'acord amb el que disposa l'article 3.1 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial Decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, que inclou en el mateix «les Administracions de les Comunitats Autònomes» (art. 3.1.a). Aquesta aplicació de la legislació laboral al personal laboral de les Administracions públiques ja s'establia a la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (art. 7), que és normativa bàsica estatal, i com a tal conté una definició de «personal laboral» als efectes de la seva aplicació (art. 11). En conseqüència, les disposicions addicionals segona i tercera RDL 3/2012 no vulnereu la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de personal laboral (art. 136.c EAC).

Cinquè. El marc constitucional dels drets de l'àmbit laboral

1. En aquest fonament jurídic exposarem el marc constitucional en relació als dubtes d'ordre material o substantiu formulats en la primera sol·licitud respecte dels articles 4.3, 5, 12 i 14, a més de les disposicions addicionals segona i tercera i de la disposició derogatòria única RDL 3/2012, per possible lesió dels drets constitucionalment garantits, assenyaladament, l'article 35 CE (dret al treball) i l'article 37.1 CE (dret a la negociació col·lectiva). Així mateix, inclourem en la nostra exposició els articles 14 CE (principi d'igualtat i dret a no ésser discriminat) i 24 CE (dret a la tutela judicial), que han estat inclosos pels sol·licitants en la formulació del seu escrit, en els termes que més endavant especificarem, en funció del contingut de cada precepte del RDL 3/2012. També ens pronunciarem, quan correspongui, sobre l'eventual vulneració de l'article 9.2 CE (clàusula d'igualtat material), i dels articles 10.2, 93 i 96.1 CE, en relació amb les normes de dret europeu i de dret internacional invocades en l'escrit citat.

1. Primerament, analitzarem l'abast dels criteris establerts per la doctrina jurisprudencial, específicament respecte dels articles 9.2, 10.2 i 24 CE i, per connexió amb aquest últim, dels articles 93 i 96.1 CE. D'aquesta forma, podrem fixar la nostra posició sobre l'aplicació o l'eventual exclusió d'aquests preceptes constitucionals de caràcter general als dubtes de constitucionalitat formulats amb relació als articles del RDL 3/2012 que són objecte del Dictamen.

a) Quant a l'article 9.2 CE, de la sol·licitud es dedueix que el contingut general del RDL 3/2012 –no especifica cap precepte en concret– podria entrar en contradicció amb l'esmentat precepte constitucional «ja que no garanteix que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives». La doctrina jurisprudencial respecte d'aquesta qüestió ha assenyalat que l'article 9.2 CE, com a clàusula

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

d'igualació social, actua indicant línies possibles d'actuació, particularment, al legislador, però no imposa uns límits concrets a l'actuació dels poders públics. En aquest sentit, el Tribunal subratlla que amb la invocació d'aquest precepte:

«[...] no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumpla el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos.» (STC 98/1985, de 29 de juliol, FJ 9).

Més endavant, veurem en quina mesura aquestes regles interpretatives genèriques són aplicables a l'article 5 i a la disposició derogatòria única RDL 3/2012, respecte dels quals els sol·licitants han invocat una eventual lesió de l'article 14 CE.

b) L'article 24 CE reconeix el dret a la tutela judicial efectiva, respecte del qual la primera sol·licitud ens demana el nostre parer perquè considera que «[l]a regulació continguda al llarg del Reial decret llei 3/2012 podria entrar en contradicció amb l'article 24 de la CE ja que elimina la tutela efectiva en àmbits com els expedients de regulació d'ocupació».

El dret a la tutela judicial comporta, entre d'altres, el dret d'accés a la jurisdicció, el dret a un procés equitatiu i el dret a unes garanties específiques en el procés penal. En allò que és d'interès per a l'objecte del Dictamen, el dret a accedir a la jurisdicció significa el dret d'accés als tribunals o el dret a la plena justiciabilitat de qualsevol dret o interès legítim (doctrina reiterada des de la STC 19/1981, de 8 de juny, FJ 2; i en relació amb l'article 6 CEDH, STEDH de 27 de setembre de 2011, assumpte Manarini Diagnostics SRL c. Italia, apt. 59). Així, en l'àmbit laboral un sindicat ha de poder accedir als tribunals per qüestions relacionades amb els seus afiliats

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

(STC 142/2004, de 13 de setembre), però sempre que aquests interessos estiguin mínimament personalitzats, sense que, en aquest sentit, sigui procedent formular pretensions abstractes i mancades de connexió amb un subjecte determinat (STEDH de 14 de desembre de 2006, assumpte Markovic i altres c. Itàlia).

El dret a la tutela judicial efectiva comporta, entre d'altres coses, l'accés a la jurisdicció, que la tutela demandada sigui efectiva, la qual cosa implica el dret a no patir indefensió, a obtenir una resolució motivada sobre el fons, a utilitzar els recursos previstos en les lleis processals, a la intangibilitat i l'execució de les sentències i el dret a la indemnitat.

c) Respecte al principi d'igualtat i al dret a no ser discriminat (art. 14 CE), els sol·licitants consideren que l'article 5 i la disposició derogatòria única RDL 3/2012 podrien comportar una discriminació per raó de gènere. Sobre aquest aspecte i en un supòsit referit a l'impacte de gènere de la modalitat de treball parcial, el Tribunal Constitucional ha afirmat que «lo que no parece justificado es que se establezca una diferencia de trato entre trabajadoras a tiempo completo y trabajadoras a tiempo parcial [...] situación ésta que afecta predominantemente a las mujeres trabajadoras [...]» (STC 253/2004, de 22 de desembre, FJ 8), raó per la qual analitzarem aquest supòsit més endavant.

d) Pel que fa a l'article 10.2 CE (la clàusula d'obertura constitucional al dret internacional dels drets humans i a la seva integració en l'ordenament jurídic espanyol) i, per connexió, als articles 93 i 96.1 CE, l'escrit de sol·licitud manifesta dubtes de constitucionalitat respecte de l'article 4.3 RDL 3/2012, per una possible vulneració dels articles 35 CE i 25 EAC, així com respecte d'allò que preveu l'article 4 del Conveni número 158 de l'Organització Internacional del Treball, cosa que comportaria la infracció dels articles 10.2 i 96 CE. També assenyala la possible vulneració de l'article 93 CE pel fet que,

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

en el seu conjunt, el RDL 3/2012 podria no tenir en compte determinats preceptes de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea incorporada al Tractat de Lisboa de 2007.

L'article 10.2 CE estableix que «[l]es normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els Tractats i els Acords Internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya». La interpretació «conforme», a la qual es refereix el precepte constitucional, ha estat explicitada pel Tribunal Constitucional en el sentit que d'acord amb l'article 10.2 CE els drets aplicables al cas concret «no deben ser interpretados en contradicción» (STC 113/1995, de 6 de juliol, FJ 7); i, en ocasions –àdhuc- ha arribat a donar un pas més sobre l'abast de la clàusula de l'article 10.2 CE, en afirmar que en virtut d'aquesta el contingut dels convenis internacionals esdevé «el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución» (STC 236/2007, de 7 de novembre, FJ 5). En tot cas, entre les normes de Dret internacional es troben els convenis de la OIT, els quals tenen, a tots els efectes, la consideració de tractats internacionals (STC 38/1981, de 23 de novembre, FJ 5, i 197/1998, de 13 d'octubre, FJ 3). Per tant, el Conveni número 158 de l'OIT és un tractat als efectes establerts per l'article 10.2 CE.

e) A l'últim, respecte la possible vulneració de l'article 93 CE, l'escrit de petició argumenta que la infracció seria deguda al fet que «la regulació continguda al llarg del Reial decret llei 3/2012 podria no tenir en compte el model de relacions laborals [...] que es deriva del Tractat de Lisboa de 2007, tenint en compte que aquest és un Tractat vinculant per als Estats membres i que aquest Tractat va incorporar en el seu contingut la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, Carta que es podria veure ignorada [...]».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

D'acord amb l'article 51.1 de la Carta, les seves disposicions «estan dirigides a les institucions, òrgans i organismes de la Unió, dintre del respecte al principi de subsidiarietat, així com als Estats membres únicament quan apliquin el Dret de la Unió».

Doncs bé, a la llum d'aquest precepte del Dret primari europeu i un cop analitzat el contingut del RDL 3/2012, es podria considerar que una part de les seves previsions normatives s'insereixen en l'àmbit d'aplicació d'algunes normes de Dret de la Unió (per exemple, la Directiva 98/59/CE del Consell, de 20 de juliol de 1998, relativa a l'aproximació de les legislacions dels Estats membres que es refereixen als acomiadaments col·lectius, o la Directiva 2002/14/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2002, per la qual s'estableix un marc general relatiu a la informació i a la consulta dels treballadors en la Comunitat Europea), i en aquest sentit, tal i com ha interpretat el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, la Carta de drets fonamentals vincularia a la norma estatal en la part que estigués dins l'àmbit d'aplicació del Dret de la Unió Europea (Sentència de 19 de gener de 2010 de la Gran Sala, assumpte Seda Küçükdeveci, C-555/07, p. 22 i 23). Ara bé, en el marc de la funció consultiva delimitada per l'article 76.1 EAC, en relació amb l'article 16.2.a de la Llei del Consell, tenint en compte la jurisprudència constitucional en la matèria (STC 28/1991, de 14 de febrer, FJ 4, i 64/1991, de 22 de març, FJ 4), resulta improcedent l'anàlisi del Dret de la Unió com a paràmetre de constitucionalitat de normes amb rang de llei.

2. Seguidament, una vegada exposada la doctrina jurisprudencial respecte d'aquests preceptes constitucionals de caràcter més general, escau fixar el paràmetre que haurem d'aplicar respecte dels drets de l'àmbit laboral de caràcter substantiu que formen part de la sol·licitud de dictamen. Tal com ha quedat expressat en el fonament jurídic primer referit a l'objecte del Dictamen, es tracta del dret al treball (art. 35 CE) i del dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE). Però, en la mesura que ambdós queden integrats

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

sistemàticament en la secció 2a del capítol II del títol I de la Constitució («Dels drets i dels deures del ciutadans»), la qual cosa comporta que sobre tots dos es projecten les garanties de l'article 53.1 CE, ens correspon determinar prèviament el significat constitucional d'aquest precepte. D'aquesta manera, disposarem d'un primer punt de referència sobre el marge de què disposa el legislador quan regula els drets al treball i a la negociació col·lectiva.

El primer condicionant del marge d'actuació normativa es concreta en el fet que els drets i les llibertats reconeguts en el capítol II del títol I de la Constitució vinculen tots els poders públics (art. 53.1 CE). Pel que fa a les Corts Generals, la vinculació es tradueix en la reserva de llei, que haurà de respectar el contingut essencial dels drets, entès com «aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible» (STC 11/1981, de 8 d'abril, FJ 8), a més del control de constitucionalitat de la llei davant el Tribunal Constitucional. En allò que concerneix al Govern quan fa ús del decret llei, el condicionant que l'afecta és l'obligació de respectar els límits materials que caracteritzen la legislació governamental d'urgència, aspecte aquest sobre el qual ja ens hem pronunciat en el fonament jurídic segon.

Així mateix, els drets i les llibertats del capítol II del títol I (entre els quals s'inclouen el dret al treball i a la negociació col·lectiva) presenten també un segon condicionant, en la mesura que operen com a vinculació positiva sobre els poders públics. Això suposa que, dins el marge de decisió del legislador democràtic que li ha de permetre optar per solucions normatives diverses, l'article 53.1 CE, d'acord amb la jurisprudència constitucional, configura un mandat adreçat a aconseguir que els drets puguin desplegar plenament la seva vigència, a fi que el ciutadà assoleixi un ple gaudi del seu contingut (STC 25/1981, de 14 de juliol, FJ 4; 53/1985, d'11 d'abril, FJ 4, 129/1989, de 17 de juliol, FJ 3). Per tant, és a partir d'aquest pressupòsit general de

l'article 53.1 CE, que estem en condicions de fixar el paràmetre constitucional o cànon d'interpretació que haurem de tenir en compte sobre els drets al treball (art. 35 CE) i a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), a fi d'aplicar-lo als preceptes que són objecte del nostre Dictamen en el següent fonament jurídic.

a) L'article 35.1 CE es refereix al dret al treball en els termes següents: «Tots els espanyols tenen el deure de treballar i el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració suficient per tal de satisfer les seves necessitats i les de la seva família, sense que en cap cas es pugui fer discriminació per raó de sexe».

El dret al treball, tot i la seva identitat i autonomia pròpies, es relaciona amb un espectre més ampli dels drets, els béns i els valors protegits constitucionalment, com són: la llibertat sindical, el dret de vaga o el dret a la negociació col·lectiva. La doctrina jurisprudencial no ha estat aliena a aquesta interrelació amb altres drets i ha construït unes regles interpretatives sobre l'abast del seu contingut constitucionalment protegit que té un primer referent en la primigènia STC 22/1981, de 2 de juliol, en la qual el Tribunal establí la doble dimensió individual i col·lectiva del dret al treball (FJ 8), que ha estat assumida per resolucions posteriors.

A partir d'aquest marc general, la síntesi d'aquesta jurisprudència condueix a destacar, com a elements del contingut definidor del dret de l'article 35 CE, els següents: el dret a un lloc de treball com a «igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación» (STC 22/1981, de 2 de juliol, FJ 8) i la prohibició de l'acomiadament laboral sense causa: «el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una causa justa» (STC 22/1981, FJ 8; 125/1994, de 25 d'abril, FJ 3, i 223/1992, de 14 de desembre, FJ 3). També s'ha inclòs el dret a l'ocupació real i efectiva del

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

lloc de treball «consagrada en el art. 4.2 a del ET», que –argumenta el Tribunal- «viene a ser la concreción jurídica, en el plano de la legalidad ordinaria, del derecho al trabajo reconocido en el art. 35.1 CE, formando parte de su contenido esencial» (ITC 246/2003, de 14 de juliol, FJ 2).

b) A continuació, hem de centrar l'atenció en el dret a la negociació col·lectiva, que es troba reconegut a l'article 37.1 CE en els termes següents: «La llei garantirà el dret a la negociació col·lectiva del treball entre els representants dels treballadors i els empresaris, i la força vinculant dels convenis». El precepte constitucional estableix una doble garantia: l'autonomia negocial dels treballadors i els empresaris i la força vinculant dels convenis, que obliguen les parts que els acorden. Aquesta garantia és un mandat al legislador del qual no en podrà fer abstracció. En aquest sentit, el mandat que l'article 37.1 CE adreça a la llei és preservar el dret a la negociació col·lectiva amb les garanties d'eficàcia immediata contingudes en el precepte constitucional. Així ho recorda el Tribunal:

«La facultad reconocida que poseen “los representantes de los trabajadores y empresarios” [...] de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva es una facultad no derivada de la Ley, sino propia que encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional.» (STC 58/1985, de 30 d'abril, FJ 3)

Així mateix, la doctrina jurisprudencial perfila la configuració constitucional del dret de l'article 37.1 CE, que està adreçada a garantir l'efectivitat dels acords entre treballadors i empresaris en tant que objecte del dret a la negociació col·lectiva, en els termes següents:

«[...] el reconocimiento autónomo y diferenciado de la negociación colectiva en el art. 37.1 CE supone la superación de la mera idea de libertad de negociación, como esfera libre de injerencias, y asegura, mediante una tarea

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

encomendada específicamente al legislador, un sistema de negociación y contratación colectiva y la eficacia jurídica del convenio colectivo.» (STC 208/1993, de 28 de juny, FJ 3)

Sense abandonar aquesta doctrina, hem de subratllar també una altra dimensió que ofereix el dret a la negociació col·lectiva, en aquesta ocasió relacionada amb el dret fonamental a la llibertat sindical (art. 28.1 CE). A més de la funció institucional atribuïda als sindicats com a organitzacions en defensa dels treballadors, conjuntament amb les associacions empresarials, aquests «contribueixen a la defensa i a la promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis» (art. 7 CE). En efecte, sobre la interrelació entre aquests preceptes, des de la seva primera jurisprudència (STC 9/1988, 25 de gener, FJ 2, i 105/1992, d'1 de juliol, FJ 3), el Tribunal ha interpretat i ha reiterat en un temps més recent que el dret a la negociació col·lectiva, d'una banda, és part integrant del contingut essencial de la llibertat sindical i, de l'altra, forma part de l'activitat del sindicat com a organització representativa d'interessos. Més concretament, la STC 238/2005, de 26 de setembre, que és tributària d'una doctrina anterior i constant respecte d'aquesta qüestió, estableix que:

«[...] el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos está integrado en el contenido del derecho del art. 28.1 CE, como recoge, por otra parte, expresamente, la Ley Orgánica de libertad sindical al señalar que "la libertad sindical comprende el derecho a la libertad sindical" [art. 2.2 d) LOLS], y que el ejercicio de esa actividad en la empresa o fuera de ella comprende entre otros derechos, en todo caso, "el derecho a la negociación colectiva" [art. 2.2 d) LOLS]. Ello es así, como recuerda nuestra jurisprudencia, por erigirse la negociación colectiva en un medio necesario para el ejercicio de la acción sindical que reconocen los arts. 7 y 28.1 CE (STS 98/1995, de 29 de julio, FJ 3).» (FJ 3)

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

3. Finalment, un cop analitzats els preceptes constitucionals de caràcter general i fixat el cànon jurisprudencial de referència respecte del dret al treball (art. 35 CE) i el dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), en els quals la primera sol·licitud fonamenta principalment els seus dubtes de constitucionalitat, ens correspondria ara aplicar les seves regles als preceptes del RDL 3/2012 que, sobre els drets de l'àmbit laboral, són objecte del nostre Dictamen. No obstant això, abans hem de fer una consideració prèvia sobre el paràmetre normatiu de constitucionalitat que hem de tenir en compte, perquè la petició no només invoca preceptes de la Constitució que reconeixen drets i llibertats, sinó que, simultàniament, també inclou drets reconeguts per l'Estatut d'autonomia.

Davant d'aquesta circumstància, cal clarificar el seu valor com a paràmetre per jutjar els preceptes objecte del present Dictamen. En aquest sentit, l'article 37.1 EAC disposa que «[e]ls drets que reconeixen els capítols I, II i II d'aquest títol vinculen tots els poders públics de Catalunya [...]. Les disposicions que dictin els poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i s'han d'aplicar en el sentit més favorable per a llur plena efectivitat. Els drets que reconeixen els articles 32 i 33 també vinculen l'Administració general de l'Estat a Catalunya». El mateix precepte estableix que: «[c]ap de les disposicions d'aquest títol no pot ésser desplegada, aplicada o interpretada de manera que redueixi o limiti els drets fonamentals que reconeixen la Constitució i els tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya» (art. 37.4 *in fine* EAC).

Atès el que prescriuen els apartats citats del precepte estatutari, tenint present que l'objecte del nostre Dictamen és una disposició de l'Estat i que els drets estatutaris vinculen estrictament els poders públics de Catalunya, els preceptes estatutaris no poden operar com a paràmetre de constitucionalitat i, malgrat que han estat invocats a la sol·licitud, no els citarem. Això, sens perjudici de la funció que, en el marc de les competències

de la Generalitat, a compleixen com a límit a la potestat legislativa del Parlament, àmbit en què els drets estatutaris poden proporcionar una garantia addicional sobre els drets i les llibertats proclamats a la Constitució.

Sisè. L'adequació a la Constitució dels preceptes sol·licitats sobre drets de l'àmbit laboral

En aquest darrer fonament jurídic, passem a examinar el contingut dels articles 4.3, 5, 12 i 14, així com també les disposicions addicionals segona i tercera i la disposició derogatòria única RDL 3/2012.

1. L'apartat 3 de l'article 4 RDL 3/2012 es refereix al contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors i s'inclou dins el capítol II sobre el «Foment de la contractació indefinida i altres mesures per afavorir la creació d'ocupació». El contingut d'aquest apartat és el següent:

«El règim jurídic del contracte i els drets i obligacions que en derivin es regeixen, amb caràcter general, pel que disposen el Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, i els convenis col·lectius per als contractes per temps indefinit, amb l'única excepció de la durada del període de prova a què es refereix l'article 14 de l'Estatut dels treballadors, que és d'un any en tot cas».

Els sol·licitants argumenten que aquest precepte, en ampliar a un any el període de prova dels contractes previst a l'article 14 ET, podria vulnerar el dret al treball (art. 35 CE), «en tant que després d'un any permet no renovar el contracte sense necessitat d'indemnització, o el que és el mateix, acomiadar sense causa justificada i de forma gratuïta». D'altra banda, consideren que aquesta «mateixa regulació podria produir una vulneració explícita de l'article 4 del Conveni número 158 OIT de 1982, sobre la

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

terminació de la relació de treball [...]», que exigeix una causa justificada per posar fi a una relació de treball, raó per la qual, afirmen, es «vulneraria també el que s'estableix als articles 10.2 i 96.1 CE».

La primera qüestió en la qual centrarem la nostra atenció ve referida a la manca de diferenciació de la durada del període de prova que l'article 4.3 RDL 3/2012 estableix, sense distingir en cap moment entre treballadors que tinguin una determinada qualificació professional i treballadors que no la tinguin. Sobre aquest particular cal fer esment que, d'acord amb l'article 14.1 ET, amb caràcter general, els límits de la durada del període de prova es fixen en els convenis col·lectius. En absència de pacte respecte d'aquesta durada, el mateix precepte prescriu un límit temporal en funció d'un doble criteri: 6 mesos per als treballadors titulats i 2 mesos per a la resta de treballadors (3 mesos, en el cas d'empreses de menys de 25 treballadors).

En l'àmbit dels estats del nostre entorn, convé destacar que la regulació també respon a un criteri similar al fins ara existent: una durada del període de prova que no supera els 6 mesos i la diferenciació per raó de la qualificació professional del treballador, per determinar el límit temporal concret del període. Així, a França s'estableix una duració màxima de 2 mesos per als obrers; 3 mesos per als tècnics i 4 mesos per als «quadres» professionals (art. L. 1221-19 del Codi de treball). A Itàlia, el període màxim és de 6 mesos (art. 10 Llei 604-1996, de 15 juliol, sobre normes de d'acomiadament individual); a Portugal, 90 dies per al conjunt dels treballadors, 180 dies per als treballadors que exerceixin càrrecs de complexitat tècnica o un elevat grau de responsabilitat, i 240 dies per als treballadors que exerceixin un càrrec de direcció (Llei 7/2009, de 12 de febrer, que aprovà la revisió del Codi de treball); i a Alemanya, la durada màxima del període de prova és de 6 mesos i la resolució unilateral del contracte durant aquest període està sotmesa al requisit del preavís d'un mínim de 2 setmanes (art. 622.3 BGB [Codi civil alemany]). D'aquesta

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

exposició de dret comparat es desprèn que, en general, la duració del període de prova d'aquests contractes laborals és breu i que, quan hi ha una diferència de durada entre diferents supòsits, es justifica mitjançant el tipus de tasca que realitza el treballador. Finalment, cal esmentar que a França, l'any 2005, es va establir també un contracte molt proper al que aquí ens ocupa (Ordenança núm. 2005-893, de 2 d'agost de 2005, relativa al contracte de treball «*nouvelles embauches*»).

Cal recordar que la finalitat del període de prova, segons la jurisprudència ordinària en matèria social, és:

«[...] la experimentación sobre el terreno de la relación de trabajo mediante la ejecución de las prestaciones respectivas de las partes, siendo sus funciones manifiestas la comprobación de la aptitud profesional y la adaptación al puesto de trabajo del trabajador contratado, teniendo mayor significación estas funciones en los trabajos cualificados y de dirección o supervisión, que en otros menos cualificados y tiene, consustancialmente, un carácter de temporalidad y provisionalidad, y de ahí que sea razonable, que su duración sea por lo general breve.» (STS 5455/2011, de 20 de juliol, Sala Social, FJ 2)

Sobre aquest punt, la mateixa jurisprudència ordinària ha declarat nuls els períodes de prova excessius fixats en convenis col·lectius, tot considerant que incorrien en un frau de llei (STS de 15 de juliol de 1994, respecte d'un període de prova de 3 anys; STS de 20 de juliol de 2011, amb relació a un altre d'un any).

Per la seva banda, la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans ha subratllat que la discriminació prohibida per l'article 14 del Conveni de 4 de novembre de 1959, per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, no solament inclou el tractament diferent sense justificació

objectiva de situacions de fet que són iguals; sinó que també preveu com a supòsit de discriminació el tractament normatiu que no admet la distinció de situacions de fet diferents. És allò que es pot qualificar com a «discriminació per indiferenciació». En efecte, en la Sentència de 6 d'abril de 2000 (Gran Sala), cas *Thlimmenos c. Grècia*, el TEDH ha afirmat que:

«El Tribunal, hasta el momento, ha dictaminado la violación del derecho garantizado por el artículo 14 de no sufrir discriminación en el disfrute de los derechos reconocidos por el Convenio cuando los Estados tratan de manera diferente sin justificación objetiva y razonable a las personas que se encuentran en situaciones análogas (Sentencia *Inze* citada, pág. 18, apdo. 41). Sin embargo, considera que no es la única faceta de la prohibición de cualquier discriminación enunciada por el artículo 14. El derecho a disfrutar de los derechos garantizados por el Convenio sin ser sometido a discriminación es igualmente transgredido cuando, sin justificación objetiva y razonable, los Estados no tratan de manera diferente a personas en situaciones sensiblemente diferentes». (apt. 44)

Veiem, doncs, que el TEDH fixa el seu judici sobre la garantia del dret a no patir discriminació en la justificació de la raonabilitat de la disposició normativa, ja sigui perquè no estableix diferències entre dues situacions de fet anàlogues o bé per tot el contrari.

El Tribunal Constitucional no ha arribat ha admetre l'anomenada «discriminació per indiferenciació» com a àmbit protegit per l'article 14 CE (STC 86/1985, de 10 de juliol, FJ 3, 117/2006, de 24 d'abril, FJ 2). No obstant això, no ha exclòs l'obligació de justificar la raonabilitat de tota diferència normativa afirmant que: «[...] lo que el artículo 14 de la CE impide es la distinción infundada o discriminación. Según hemos dicho anteriormente, el legislador puede, en respeto al canon de razonabilidad que le impone el art. 14, diferenciar entre supuestos y hasta debe hacerlo, en

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

obediencia a otros preceptos constitucionales, cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares.» (STC 86/1985, FJ 3)

Per tant, l'exigència del compliment del cànon de raonabilitat a la que obliga el Tribunal comporta aplicar-la amb relació a altres preceptes constitucionals, que, en el cas que ens ocupa, és el dret al treball (art. 35.1 CE). En el marc d'aquest dret constitucional, el període de prova que han de superar els treballadors per accedir a la continuïtat i l'estabilitat en el seu lloc de treball juga un paper especialment rellevant.

L'ampliació del període de prova a «un any en tot cas», que estableix l'article 4.3 RDL 3/2012 significa un augment de 6 mesos més per als treballadors titulats i de 10 mesos per a la resta (9 mesos per als de les empreses de menys de 25 treballadors). Es tracta d'una ampliació temporal del període de prova que podria suposar una limitació del dret a l'estabilitat en l'ocupació que garanteix el dret al treball (art. 35 CE; STC 125/1994, FJ 3 i 223/1992, FJ 3). Aquesta limitació, per a ésser acceptable en els termes que la jurisprudència constitucional ha fixat, hauria de respondre a una finalitat legítima. Però de l'exposició de motius del RDL 3/2012 no es deriva cap motivació expressa o implícita respecte d'aquest tema que justifiqui l'ampliació del període de prova. Així mateix, cal recordar que la Constitució no admet la mera invocació dels interessos generals o de consideracions d'utilitat social per justificar la restricció o la limitació de drets constitucionalment garantits (STC 22/1984, de 17 de febrer, FJ 3).

A més de la inexistència d'una raó justificativa en el sentit indicat, cal tenir en compte, també, que l'ampliació d'un any es realitza per a un contracte que de fet és d'aplicació general, no limitat a un cert tipus d'activitats o sectors de l'economia, sinó que està a disposició de les empreses de menys de 50 treballadors, les quals, segons reconeix la mateixa exposició de motius del RDL 3/2012 constitueixen el 99,23% de les empreses del país.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

D'acord amb la jurisprudència europea citada, la no distinció per raó de la qualificació professional del treballador esdevé un tractament normatiu que, per la igualació que suposa sobre situacions de fet diferents (com les referides a la qualificació professional), podria donar lloc a una discriminació laboral prohibida per l'article 14 CE, la qual cosa provocaria la inconstitucionalitat de l'apartat 3 de l'article 4 RDL 3/2012.

Ara bé, dit això, entenem que la valoració constitucional de l'ampliació del període de prova en el contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors, continguda a l'apartat 3 de l'article 4 RDL 3/2012, no ha de restar limitada a la seva estricta literalitat. Ans al contrari, demanda ser posada en relació amb la finalitat de la norma, que és el foment de l'ocupació a través de la contractació indefinida i la potenciació de la iniciativa empresarial. Aquesta finalitat podria respondre a l'exigència de raonabilitat de la durada de la prova a què fa referència explícitament l'article 2.2.b del Conveni 158 de la OIT.

Tot seguit, es podria afirmar, fins i tot, que la manca de correlació entre termini i tipus d'activitat laboral comporta que el període d'un any – denominat per la llei com de prova- s'hagi de qualificar, de forma més precisa, com un període per a la consolidació del lloc de treball, durant el qual es permet que el petit empresari pugui verificar la sostenibilitat econòmica dels llocs de treball a l'empesa de l'esmentat contracte.

En aquest sentit, constatem que en aquest tipus de contracte de treball dissenyat pel RDL 3/2012 s'introdueixen tota una sèrie de mesures sobre incentius fiscals (apt. 4) i bonificacions (apt. 5) que es pot considerar que estan destinades a compensar que es faci efectiva la desnaturalització del període de prova que acabem de posar en relleu i la seva utilització abusiva per part de l'empresari o amb frau de la finalitat de la norma. De totes

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

aquestes mesures de foment a la contractació cal tenir en compte especialment la que es preveu a l'apartat 7 de l'article 4 RDL 3/2012 que estableix, a fi que puguin aplicar-se els incentius perquè l'empresari s'aculli a la nova modalitat contractual, que aquest últim «[...] ha de mantenir en el lloc de treball el treballador contractat almenys tres anys des de la data d'inici de la relació laboral, i en cas d'incompliment d'aquesta obligació ha de procedir al seu reintegrament».

Així mateix, a més dels incentius empresarials, aquesta modalitat de contracte de treball preveu d'altres que estan adreçats al treballador. En efecte, aquest pot comptabilitzar voluntàriament cada mes, juntament amb el salari que percebi, el 25 per cent de la quantia de la prestació que tingui reconeguda i pendent de percebre en el moment de la seva contractació. I en tot cas, quan el treballador no compatibilitzi la prestació amb el salari, es manté el seu dret a les prestacions per desocupació que li restin per percebre en el moment de la col·locació (apt. 4).

Per tant, l'article 4 RDL 3/2012, analitzat en el seu conjunt, conté una regulació que, objectivament, té per finalitat facilitar una major estabilitat en el treball. Perquè, en efecte, mitjançant les mesures d'incentivació destinades a les dues parts del contracte laboral, promou el compromís empresarial amb la configuració d'una relació contractual més estable, qualitat aquesta que forma part del contingut constitucionalment garantit del dret al treball.

En conseqüència, interpretat en el sentit exposat, considerem que l'apartat 3 de l'article 4 del RDL 3/2012 no és contrari als articles 35.1 i 14 CE.

2. L'article 5 del RDL 3/2012 dóna una nova redacció a la lletra c de l'apartat 4 de l'article 12 ET, que queda redactat de la manera següent: «c) Els treballadors a temps parcial poden realitzar hores extraordinàries [...]».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Cal precisar que abans de la reforma, les hores extres no estaven permeses en aquest tipus de contractes (art. 12.4.c ET): «Els treballadors a temps parcial no poden fer hores extraordinàries, excepte en els casos a què es refereix l'apartat 3 de l'article 35». Aquest últim precepte es refereix a les hores extraordinàries realitzades «per prevenir o reparar sinistres i altres danys extraordinaris i urgents».

En el seu escrit, la sol·licitud considera que aquesta és una modalitat que afecta majoritàriament les dones i que pot vulnerar l'article 14 CE (principi d'igualtat i dret a no ser discriminat).

Des d'un punt de vista formal, el que prescriu l'article 5 RDL 3/2012 sobre l'autorització d'hores extraordinàries en els contractes a temps parcial no estableix cap distinció expressa, per raó de gènere, que pugui permetre activar l'article 14 CE, en els termes que van ser tinguts en compte per la STC 253/2004, que hem citat en fonament jurídic anterior, per fixar el cànon d'interpretació de l'article 14 CE.

Per tant, en aquest cas no estem davant d'una discriminació normativa explícita. Es tracta d'un supòsit en el qual, atesa la doctrina jurisprudencial sobre l'article 53.1 CE, l'opció adoptada pel Govern, en funcions de legislador material, entra dins del seu àmbit de disponibilitat per regular els drets i llibertats. I, això anterior, sense que la Constitució prohibeixi o autoritzi la possibilitat de fer hores extraordinàries en els contractes a temps parcial.

En aquest sentit, la norma no conté un tractament diferenciat que lesioni els treballadors a temps parcial respecte dels treballadors a temps complet.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

D'altra banda, tampoc la genèrica apel·lació que fa la sol·licitud a l'article 9.2 CE permet conduir a la pretensió d'una declaració d'inconstitucionalitat de l'opció del legislador d'autoritzar la realització d'hores extraordinàries.

En conclusió, l'article 5 RDL 3/2012, no és contrari als articles 9.2 i 14 CE.

3. Examinarem, seguidament, les reformes introduïdes per la nova redacció donada per l'article 12 RDL 3/2012 a l'article 41 ET. El contingut resultant del nou text és, en la seva pràctica integritat, el mateix que era vigent amb anterioritat, però amb una significativa modificació que cal subratllar.

Aquesta consisteix en l'addició de la «quantia salarial» entre les condicions de treball que poden experimentar modificacions substancials (art. 12. U RDL 3/2012, que modifica l'article 41.1 ET). Respecte d'aquesta qüestió, com ha establert la doctrina del Tribunal Constitucional i hem recordat en el fonament jurídic segon, el salari, en si mateix, constitueix una part essencial del conveni col·lectiu (STC 225/2001, de 26 de novembre, FJ 7).

La resta del text, que regula el procediment de negociació col·lectiva entre empresaris i treballadors que s'ha de dur a terme a partir de la decisió empresarial, es manté essencialment tal com estava abans d'aquesta reforma, amb l'excepció d'una remissió que l'apartat 6 de l'article 41 ET fa a l'article 82.3 ET que, a la vegada, també ha estat modificat per l'article 14. U RDL 3/2012, relatiu a «l'arbitratge públic forçós», i respecte del qual ens pronunciarem en el següent apartat d'aquest fonament jurídic.

La primera sol·licitud considera que allò que prescriu aquest extens precepte podria vulnerar l'article 35 CE (dret al treball), així com l'article 37 CE (dret a la negociació col·lectiva), a més de l'article 24 CE (dret a la tutela judicial efectiva); també observa una incidència negativa en l'article 7 CE (funció constitucional dels sindicats).

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Amb relació al dret al treball, el cànon interpretatiu que ens ofereix la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, i al qual fèiem referència amb anterioritat, es fonamenta essencialment en el dret a l'estabilitat en el treball i en la prohibició d'acomiadament sense causa (STC 22/1981, de 2 de juliol, FJ 8, 125/1994, de 25 d'abril, FJ 3 i 223/1992, de 14 de desembre, FJ 3). Doncs bé, les reformes relatives a la modificació de les condicions de treball, ara introduïdes pel RDL 3/2012, no condueixen a considerar que produeixin una incidència constitucionalment rellevant en el principi d'estabilitat en l'ocupació, en tant que element definidor del dret al treball. Entenem que la reforma de l'article 12 RDL 3/2012 entra dins del marge de disponibilitat del legislador. I això anterior, més enllà de la dimensió material que pugui oferir per al treballador la modificació de la «quantia salarial» a iniciativa unilateral de l'empresari.

Pel que fa a una eventual lesió del dret a la negociació col·lectiva, el paràmetre interpretatiu que ens ofereix la doctrina jurisprudencial (STC 58/1985, de 30 d'abril, FJ 3, i 98/1995, de 20 de juny, FJ 3) gira al voltant de l'autonomia negocial que ha de presidir les relacions entre els treballadors i els empresaris, la força vinculant dels convenis respecte de les parts que els acorden (art. 37.1 i 28.1 CE) i la funció constitucional dels sindicats i de les organitzacions empresarials com a entitats de defensa dels interessos econòmics i socials que els són propis (art. 7 i 27.1 CE).

A partir d'aquest cànon jurisprudencial hem d'examinar el contingut de l'article 12 RDL 3/2012 que, pel que fa al procediment de negociació entre treballadors i empresaris i, llevat del que hem assenyalat sobre l'eventual variació de la quantia salarial, la remissió a l'article 82.3 ET sobre la modificació de les condicions de treball que estableixen els convenis col·lectius, no ofereix més canvis substantius. De fet, el que estableix l'article 12 RDL 3/2012, en modificar l'article 41 ET, és un procediment de negociació

sobre la modificació substancial de les condicions de treball en el qual queda garantida la intervenció de les dues parts de la relació laboral, així com dels seus respectius representants.

Atès això anterior, considerem que la configuració del contingut d'aquesta regulació sobre la modificació de les condicions de treball, les quals incidiran posteriorment en la negociació col·lectiva, constitueix una opció del legislador que forma part del seu marge de decisió, sense que l'article 12 RDL 3/2012 suposi una lesió dels articles 35.1 i 37.1 CE ni que, en conseqüència, vulneri tampoc l'article 7 CE.

4. Amb relació a l'article 14 RDL 3/2012, relatiu a la negociació col·lectiva, que dóna una nova redacció als articles 82.3 i 86.3 ET, la petició de dictamen considera que «en preveure la submissió a un arbitratge forçós en cas que es pretengui la inaplicació de les condicions laborals previstes a un conveni col·lectiu i no hi hagi acord i en establir l'esgotament als dos anys les pròrrogues automàtiques dels convenis col·lectius, podria vulnerar l'article 35 CE i l'article 37 CE i 25 de l'EAC, així com afectar el paper rol de la negociació col·lectiva i la concertació social establerta 25.5 i 45.6 EAC i que es desprèn de l'article 7 CE.»

En primer lloc, exposarem la nostra anàlisi sobre els dubtes de constitucionalitat formulats respecte de la pròrroga automàtica dels convenis col·lectius, l'anomenada «ultraactivitat», prevista al darrer incís de l'apartat Sis de l'article 14 RDL 3/2012, pel qual es dóna una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 86 ET, en els termes següents:

«Transcorreguts dos anys des de la denúncia del conveni col·lectiu sense que s'hagi acordat un nou conveni o dictat un laude arbitral, aquell perd vigència, llevat que hi hagi pacte en contra, i s'aplica, si n'hi ha, el conveni col·lectiu d'àmbit superior que sigui aplicable».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Com hem manifestat en el fonament jurídic segon, mitjançant la innovació que incorpora aquest precepte a l'Estatut dels treballadors, s'introdueix una nova ordenació sobre l'aplicació i la vigència dels convenis, que concerneix un aspecte molt significatiu del règim jurídic del dret a la negociació col·lectiva. Sembla clar que el seu objecte ha de provocar la decadència de la «ultraactivitat» del conveni col·lectiu transcorreguts dos anys sense que s'hagi arribat a un acord d'un nou conveni o bé s'hagi dictat un laude arbitral (art. 86.3 ET).

En aquest sentit, la novació normativa podrà incidir en les posicions de les parts negociadores de la relació laboral, en la qual la representació sindical haurà de negociar tenint molt present la caducitat a data fixa de la «ultraactivitat» del conveni col·lectiu que ha estat denunciat. Probablement, aquesta circumstància pot modificar la posició de la representació sindical tot minvant el poder negociador en relació amb els drets dels treballadors, un efecte que s'ha de contrastar amb la voluntat de desbloqueig expressada pel Govern, si ens ajustem a allò que diu l'exposició de motius quan justifica la limitació de la ultraactivitat, tot afirmant que «es pretén evitar una "petrificació" de les condicions de treball pactades en conveni i que no es demori en excés l'acord renegociador».

En tot cas, i més enllà dels efectes funcionals apuntats sobre la negociació col·lectiva, allò que ens correspon és determinar si l'opció del legislador continguda a l'article 14.5 RDL 3/2012 presenta en aquest sentit prou rellevància constitucional com per considerar lesionats, com apunta la sol·licitud, els drets reconeguts en els articles 35 i 37.1 CE, així com la funció constitucional atribuïda per l'article 7 CE als sindicats.

Amb relació al dret al treball hem de descartar que el seu contingut resulti lesionat pels límits establerts pel RDL 3/2012 a la «ultraactivitat», atès que

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

el contingut constitucional d'aquest, com ja hem avançat en el fonament jurídic anterior, ha estat definit per la jurisprudència, essencialment, com el dret «[...] a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación» (STC 22/1981, FJ 8) i el dret a «l'estabilitat en l'ocupació» i a no ser acomiadat «sense causa justa» (STC 125/1994, FJ 3 i 223/1992, FJ 3). En el cas que ara ens ocupa, aquestes manifestacions del dret constitucional reconegut a l'article 35 CE no es troben afectades.

També ho hem de fer respecte de l'article 37.1 CE, ja que, tot i que l'opció del legislador pugui comportar límits a la capacitat d'incidència de la representació sindical en el procés de negociació col·lectiva, considerem que no tenen prou entitat i rellevància per arribar a una conclusió favorable a la lesió del dret a la negociació col·lectiva, entès com un sistema que ha d'assegurar la «negociación y contratación colectiva y la eficacia jurídica del convenio colectivo» (STC 208/1993, de 28 de juny, FJ 3). Si bé és cert que la limitació de la ultraactivitat suposa un canvi en els criteris de vigència del conveni, per sí mateixa no nega la força vinculant entre les parts que l'acordaren ni tampoc la seva eficàcia. En conseqüència, descartada la lesió del dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), la nostra conclusió ha de ser la mateixa respecte d'una eventual lesió del principi relatiu a les funcions constitucionals atribuïdes als sindicats (art. 7 CE).

En conclusió, l'apartat Sis de l'article 14 RDL 3/2012 no és contrari als articles 35 i 37.1 CE.

5. En segon lloc, i a la vista del contingut de la motivació que acompanya la sol·licitud sobre l'article 14 RDL 3/2012, ens correspon ara examinar el seu apartat U, pel qual es dóna una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 82 ET. En concret, centrarem la nostra atenció en el darrer paràgraf de l'article 82.3 ET citat, que ha quedat redactat com segueix:

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

«Quan el període de consultes finalitzi sense acord i les parts no s'hagin sotmès als procediments esmentats als quals es refereix el paràgraf anterior [*procediments de mediació i arbitratge voluntaris*] o aquests no hagin solucionat la discrepància, qualsevol de les parts pot sotmetre la solució de les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius quan la inaplicació de les condicions de treball afecti centres de treball de l'empresa situats en el territori de més d'una comunitat autònoma, o als òrgans corresponents de les comunitats autònomes en els altres casos. La decisió d'aquests òrgans, que pot ser adoptada en el seu propi si o per un àrbitre designat a l'efecte per ells mateixos, s'ha de dictar en un termini no superior a vint-i-cinc dies a comptar de la data de la submissió del conflicte davant els òrgans esmentats. Aquesta decisió té l'eficàcia dels acords assolits en període de consultes i només és recurrible de conformitat amb el procediment i sobre la base dels motius que estableix l'article 91».

Aquest paràgraf de l'apartat 3 de l'article 82 ET constitueix la darrera fase del nou procediment que el RDL 3/2012 ha dissenyat per regular la desvinculació de les condicions de treball fixades en el conveni col·lectiu aplicable. Aquestes fases procedimentals, el contingut de les quals no cal reproduir, són quatre: la primera regula l'acord directe en el si de l'empresa entre la seva direcció i la representació dels treballadors; la segona regula l'acord en el si de la comissió paritària del conveni col·lectiu; la tercera regula l'avinença o el laude per mediació o arbitratge mitjançant els sistemes autònoms de resolució de conflictes; i la quarta fase, sobre la qual, com dèiem, únicament se centrarà la nostra atenció, regula l'*iter* que ha de seguir la resolució de les discrepàncies en el si de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o dels òrgans corresponents de les comunitats autònomes.

En el context normatiu d'aquesta quarta fase, i atesos els dubtes de constitucionalitat que s'expressen en la primera sol·licitud, considerem que

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

allò que ens ha de merèixer una especial atenció és la regla introduïda pel RDL 3/2012 en l'article 82.3 ET que estableix:

«[q]uan el període de consultes finalitzi sense acord i les parts no s'hagin sotmès als procediments esmentats [...] o aquests no hagin solucionat la discrepància, qualsevol de les parts pot sotmetre la solució des les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius [...]».

Perquè, en efecte, és aquest punt del paràgraf sobre el qual hem de centrar, especialment, la nostra anàlisi de constitucionalitat per causa d'una eventual vulneració de l'article 37.1 CE (dret a la negociació col·lectiva), atès que, a parer dels sol·licitants, ve a establir un «arbitratge forçós», i de l'article 24 CE (dret a la tutela judicial), la lesió del qual consideren, genèricament, que es podria estendre també a tota la regulació continguda en el RDL 3/2012. De l'anàlisi literal d'allò que preveu aquest paràgraf de l'apartat U de l'article 14 RDL 3/2012, hem d'avançar ja que el Reial decret llei objecte de dictamen ha establert una intervenció resolutòria de la controvèrsia que es personifica en un òrgan administratiu, la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o, en el seu cas, l'òrgan competent de la comunitat autònoma.

Aquest tipus d'intervenció de naturalesa quasi arbitral, òbviament, no és aliena al dret laboral. Respecte d'això, cal recordar que els procediments autònoms de solució de conflictes laborals ofereixen una evident dimensió constitucional, en especial per la connexió que poden presentar amb drets com la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), la llibertat sindical (art. 28.1 CE), el dret a l'adopció de mesures de conflicte col·lectiu (art. 37.2 CE) i, sens dubte, també amb el dret a la tutela judicial (art. 24 CE). Aquesta dimensió constitucional resulta de la capacitat del laude arbitral per desplaçar la sentència judicial, avançant per la seva part una declaració sobre la controvèrsia amb força de cosa jutjada.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

La jurisprudència constitucional no ha dubtat en acceptar la plena conformitat de l'arbitratge amb els principis constitucionals, com: «[...] un medio para la solución de conflictos basado en la autonomía de la voluntad de las partes, como declaramos en nuestra STC 43/1988 y supone una renuncia a la jurisdicción estatal por el árbitro o árbitros» (STC 174/1995, de 23 de novembre, FJ 3). Ara bé, d'aquí no es dedueix, subratlla el Tribunal, que: «[...] por el hecho de someter voluntariamente determinada cuestión litigiosa al arbitraje de un tercero, quede menoscabado y padezca el derecho a la tutela judicial efectiva que la Constitución reconoce a todos» (STC 176/1996, d'11 de novembre, FJ 4). Per tant, una premissa de la doctrina jurisprudencial és que el recurs a procediments extrajudicials com l'arbitratge per a la solució de conflictes, com ara, els laborals, no comporta la renúncia al dret constitucional a la tutela judicial efectiva sinó a una modalitat del seu exercici en benefici d'un altre.

Per tant, cal insistir que l'arbitratge és una institució jurídica constitucionalment rellevant, en tant que posa de manifest l'opció d'uns particulars de dirimir una controvèrsia civil, accedint, de comú acord, a un tercer que no disposa de la *potestas* d'un jutge, la qual cosa es connecta amb el principi de llibertat de la persona. Per tant, es pot afirmar, com a regla general, que l'arbitratge privat que es produeix com a conseqüència de la lliure voluntat de les parts és constitucionalment legítim. Dit en altres paraules, quan les parts poden acordar una solució extrajudicial dels seus conflictes, no se les impedeix l'accés als tribunals de justícia ni que demanin la seva tutela judicial sobre el fons, sinó que tan sols fan ús de la seva autonomia individual en l'elecció del mitjà de resolució de conflictes que consideren més apropiat.

Una altra qüestió és que el legislador estableixi *ex lege* una intervenció administrativa obligatòria per resoldre els conflictes que puguin sorgir sobre

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

determinades matèries, la qual cosa ens porta a analitzar quin és l'abast d'aquesta decisió en relació amb el dret constitucional a la tutela judicial efectiva.

Així, i sense anar més lluny, des de la seva primera jurisprudència, el Tribunal Constitucional ha refusat la constitucionalitat de la modalitat de l'arbitratge públic obligatori com a procediment per resoldre els conflictes sobre modificació de les condicions de treball. Concretament, amb motiu de la resolució del recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret llei 17/1977, de 4 de març, sobre relacions de treball, que regula el dret de vaga, afirmà que:

«[...] ese llamado arbitraje público obligatorio no es genuino arbitraje, porque en modo alguno lo es el que reúne al mismo tiempo las características de ser público y de ser obligatorio. Más allá de las palabras, lo que existe es la sumisión a una decisión de un órgano administrativo. Es verdad que esta intervención y esta decisión son históricamente los herederos residuales [...] de un sistema de intervención administrativa que era claramente limitativo de los derechos de los administrados.» (STC 11/1981, de 8 d'abril, FJ 24)

Amb aquest criteri jurisprudencial primerenc, podríem disposar d'un primer element per pronunciar-nos en el mateix sentit respecte de l'arbitratge públic que l'article 82.3 ET, en la redacció donada per l'article 14.U RDL 3/2012, atribueix expressament a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius i, en el seu cas, als òrgans autonòmics competents. Però, tot i així, convé aprofundir en el contingut del paràgraf que és objecte de la nostra anàlisi i fixar l'atenció en la posició que atribueix a les parts, els representants dels treballadors i dels empresaris, a la quarta i última fase de la regulació del procediment de desvinculació de les condicions de treball previstes en el conveni col·lectiu. Amb aquesta finalitat, cal parar atenció en

què un cop el període de consultes ha finalitzat sense acord i les parts no s'han sotmès als procediments anteriors, o d'haver-ho fet, la discrepància contínua, la decisió d'accedir a l'arbitratge de la Comissió citada correspondrà «a qualsevol de les parts». A partir d'aquesta concreta prescripció normativa, fonamentada en la unilateralitat de la iniciativa, hem d'analitzar si, com expressa el text de la primera sol·licitud, l'article 14.U RDL 3/2012 vulnera els drets a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE) i el dret a la tutela judicial (art. 24 CE).

6. La primera sol·licitud de dictamen considera que el precepte qüestionat podria vulnerar els articles 35 i 37 CE. D'entrada, hem de descartar que l'article 14.U RDL 3/2012, que dóna nova redacció a l'apartat 3 de l'article 82 ET, pugui afectar l'article 35 CE, és a dir, el dret al treball entès en els termes que han quedat definits abans. I això perquè, sense necessitat de més consideracions, el seu mateix contingut (l'establiment del règim jurídic per procedir a la modificació de les condicions de treball establertes en un conveni col·lectiu) ja ho exclou. Per tant, centrarem la nostra anàlisi en determinar si aquesta nova regulació, com sostenen els sol·licitants, vulnera el dret a la negociació col·lectiva de l'article 37 CE.

Amb aquesta finalitat, la nostra anàlisi tractarà la rellevància que, d'una banda, ofereix la introducció de la regla de la unilateralitat establerta per sol·licitar la intervenció de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o de l'òrgan de la Generalitat competent; i d'una altra, vinculem això anterior al paper atorgat a l'Administració en aquesta quarta fase de la negociació col·lectiva.

a) Sobre la primera qüestió, cal subratllar que l'expressió literal del precepte no ofereix dubtes especials. L'atribució «a qualsevol de les parts» de la capacitat d'instar la decisió de la Comissió institucionalitza la unilateralitat: per tal que la intervenció de l'Administració pública es dugui a terme, serà

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

suficient amb la iniciativa d'una de les parts, sense que pugui intervenir l'altra manifestant el seu acord o desacord.

En aquest sentit, la nova regulació comporta un canvi profund sobre el règim jurídic de la negociació col·lectiva que suposa l'establiment d'una regla d'inaplicació general del conveni col·lectiu acordat anteriorment. Una inaplicació a la qual s'arriba per l'única voluntat manifestada per una de les parts. La conseqüència de la unilateralitat, que ara s'incorpora, és que trenca amb el mandat constitucional de la força vinculant dels convenis col·lectius que el legislador està obligat a garantir (art. 37.1 CE). És a dir, la nova regla ignora el *pacta sunt servanda* col·lectiu que es fonamenta en el lliure consentiment de les parts i que els seus destinataris no poden alterar, sinó acorden el contrari. Aquest és el significat de la força vinculant dels convenis col·lectius que la Constitució reconeix com a mandat i que el legislador no pot ignorar.

Però cal que aprofundim en aquesta interpretació perquè, en efecte, es tracta de la imposició de la submissió obligatòria a la decisió d'un organisme administratiu. És obligatòria en la mesura que no preveu cap mena d'acord entre les parts i, encara més, aquest procés es pot endegar contra la voluntat expressa d'una d'aquestes. I és de naturalesa pública perquè s'encomana a un tercer subjecte de naturalesa administrativa -la Comissió o l'òrgan autonòmic corresponent- la resolució d'un conflicte bé directament, o bé per un àrbitre designat per aquests òrgans.

Així, cal remarcar que tot i que la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius té una composició tripartida (s'integra paritàriament per representants de l'Administració de l'Estat, de les organitzacions sindicals més representatives i de les associacions empresarials també més representatives) i que no ocupa una posició orgànica jerarquizada dins l'Administració Pública, participa d'una naturalesa essencialment

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

administrativa: s'adscriu orgànicament a la Direcció General d'Ocupació i tots els seus representants i càrrecs els designa el Ministre d'Ocupació (art. 4 RD 2976/1983, de 9 de novembre, pel qual es regula la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius, encara vigent en no haver-se aprovat el reglament previst per la disposició addicional cinquena RDL 3/2012). Per tant, allò que com a tal la caracteritza és l'emissió d'informes i de dictàmens que no són pròpiament l'expressió de l'autonomia de les parts dels convenis col·lectius de treball, i que reconeix l'article 37.1 CE.

Amb aquesta regulació, el darrer paràgraf de l'article 14.U RDL 3/2012 no respecta el contingut que la Constitució encomana al legislador de garantir el dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE) i que, com recordàvem a l'inici d'aquest fonament jurídic cinquè, el Tribunal Constitucional ha interpretat que significa: «el reconocimiento autónomo y diferenciado de la negociación colectiva» que «[...] supone la superación de la mera idea de libertad de negociación, como esfera libre de injerencias y asegura mediante una tarea encomendada específicamente al legislador, un sistema de negociación y contratación colectiva y la eficacia jurídica del convenio colectivo» (STC 208/1993, de 28 de juny, FJ 3).

Segons els arguments abans exposats, la llibertat de negociació es trenca amb la unilateralitat que presideix la fase reguladora d'accés a la intervenció de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o al Consell de Relacions Laborals, que és l'òrgan competent de la Generalitat. Així mateix, aquesta circumstància suposa la vulneració del mandat constitucional relatiu a la força vinculant dels convenis, atès que desplaça el mutu acord de les parts en favor de la iniciativa unilateral d'una d'aquestes, que ara queda habilitada per remetre a la dita Comissió la resolució de la controvèrsia sobre la desvinculació del conveni respecte de les condicions de treball que havien estat anteriorment pactades.

b) Però, no és aquesta la única raó que hem de considerar per argumentar la lesió de l'article 37.1 CE. Com hem anunciat abans, també cal parar atenció en una segona qüestió de rellevància, als efectes d'aquest dictamen. Es tracta d'analitzar el paper que l'article 82.3 ET atribueix a la intervenció de l'Administració pública en aquesta quarta fase de la negociació col·lectiva.

L'article 82 ET regula alguns dels aspectes centrals de la negociació col·lectiva, com són la naturalesa i la força vinculant dels convenis col·lectius per a empresaris i treballadors, així com –en la part que més afecta el nostre dictamen– el procediment que s'ha de seguir per tal de regular l'excepció a aquesta eficàcia obligatòria quan «concorrin causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció». En concret, sobre aquest darrer aspecte, cal tenir en compte que l'article 82.3 ET regula la modificació de les condicions de treball pactades en conveni col·lectiu (a diferència de l'article 41.1 ET que contempla la mateixa modificació, en aquest cas, però referida fonamentalment a les condicions de treball d'origen contractual), i ho fa tot establint un procediment que es pot equiparar al que es preveu per a la negociació col·lectiva. En efecte, coincideixen els subjectes legitimats per intervenir-hi, ja que ho estan, d'una banda, l'empresa que pretén la inaplicació d'un conveni col·lectiu en vigor, i d'una altra, els representants dels treballadors legitimats, precisament, per negociar un conveni col·lectiu a l'empara del que determina l'article 87.1 ET.

En el cas que ens ocupa (art. 82.3 ET), el procés negociador té, en principi, com a finalitat arribar a un acord d'inaplicació del conveni a l'empresa quan concorrin causes justificatives a les que es refereix l'article 82.3 ET i, en el seu cas, de fixació de les noves condicions de treball. Aquest procés, segons hem avançat anteriorment, es pot visualitzar en quatre fases. Només la darrera de les fases, la que introdueix la nova redacció de l'apartat 3 de l'article 82 ET, consistent, en la possibilitat que una de les parts imposi a l'altra la intervenció forçosa de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Col·lectius o, en el seu cas, dels òrgans corresponents de les comunitats autònomes, s'aparta del principi propi –la voluntarietat- que, per definició, ha de regir la negociació, i que també ha de ser-hi present a l'hora de cercar l'acord sobre la inaplicació de les condicions de treball que havien estat pactades en un conveni.

Doncs bé, sobre la intervenció de l'Administració en el procés d'autorització a l'empresari per introduir modificacions substancials en les condicions de treball i la possible vulneració de l'article 37.1 CE, ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi el Tribunal Constitucional a la STC 92/1992, d'11 de juny, en resoldre sobre la constitucionalitat de l'article 41.1 ET, afirmant que:

«El art. 37.1 C.E. reconoce el derecho a la negociación colectiva y garantiza la eficacia vinculante del convenio colectivo, encomendado al legislador de manera imperativa garantizarla, de modo que la facultad normativa de las partes sociales encuentra su reconocimiento jurídico en la propia Constitución (STC 58/1985, fundamento jurídico 3)». (FJ 4)

Òbviament, la força vinculat dels convenis no significa que el seu contingut pugui ser contrari a normes de l'ordenament de rang superior. En aquest sentit, el Tribunal precisa que:

«[...] esa facultad negociadora debe entenderse sometida lógicamente a la Constitución y a la regulación que el Estado establezca (STC 210/1990), dada la subordinación jerárquica del convenio colectivo respecto a la legislación (art. 3.1 L.E.T.), lo que implica que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo establecido a las normas de superior rango jerárquico (SSTC 58/1985, 177/1988 y 171/1989)». (FJ 4)

Ara bé, dit això, el Tribunal afegeix que:

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

«[...] la sujeción del convenio colectivo al poder normativo del Estado, constitucionalmente legítima, no implica ni permite la existencia de decisiones administrativas que autoricen la dispensa o inaplicación singular de disposiciones contenidas en convenios colectivos, lo que no sólo sería desconocer la eficacia vinculante del convenio colectivo, sino incluso los principios garantizados en el art. 9.3 C.E.

Por consiguiente, sería contraria al art. 37.1 C.E. una interpretación del art. 41.1 E.T. que permitiera a la Administración laboral autorizar al empresario la introducción de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo previstas y reguladas en un convenio colectivo vigente [...]». (FJ 4)

Tot i així, el Tribunal rebutja que en aquell cas aquesta última fos la única interpretació possible, ja que no es dedueix del contingut literal del precepte, i sobretot no ho és si es posa amb relació amb d'altres preceptes de l'Estatut dels treballadors que regulen les fonts de la relació laboral i la garantia de l'eficàcia vinculant del conveni col·lectiu. I, en aquest sentit, incorpora a la seva interpretació la donada respecte d'aquesta qüestió per la jurisdicció ordinària, en uns termes que són d'especial interès per al nostre Dictamen:

«Así, la Sentencia de la entonces Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 1987, afirma que el derecho a acordar modificaciones sustanciales a las condiciones de trabajo, que habrán de ser aprobadas por la autoridad laboral si no son aceptadas por los representantes de los trabajadores, "no debe ni puede mediatizar la eficacia vinculante del convenio colectivo". En el mismo sentido, la Sentencia de la actual Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1991, ha declarado que la posibilidad de modificación por el cauce del art. 41 E.T., ha de entenderse referida exclusivamente a las condiciones de trabajo de origen contractual sin permitir el establecimiento en perjuicio del trabajador de condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos. No cabe duda de que así entendido el precepto es compatible con el art. 37.1 C.E, [...] (SSTC 93/1984; 115/1987 y 105/1988).» (FJ 4)

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Arribats a aquest punt, la qüestió se centra, doncs, en determinar si la intervenció de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius, quan la inaplicació de les condicions de treball afecti centres de treball de l'empresa situats en el territori de més d'una comunitat autònoma o la dels òrgans corresponents de les comunitats autònomes en els altres casos, constitueix una decisió de naturalesa administrativa que permeti inaplicar singularment disposicions contingudes en convenis col·lectius i, per tant, que desconeixi allò que és essencial del dret a la negociació col·lectiva: l'eficàcia vinculant dels convenis.

Com ha quedat exposat més amunt, la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius i els òrgans equivalents de les comunitats autònomes participen, amb algunes particularitats, de la naturalesa pròpia dels òrgans administratius. Així doncs, en la mesura que per voluntat d'una sola de les parts es pot arribar a imposar a l'altra una resolució de l'Administració, que estimi la procedència de la modificació de les condicions de treball, s'està admetent que es pugui modificar el conveni col·lectiu per via administrativa, i això encara que el mateix precepte vulgui equiparar aquesta decisió -molt forçadament, atesa l'absoluta manca d'acord- als acords assolits en període de consultes.

En conclusió, també per les raons que acabem d'exposar, l'article 14.U RDL 3/2012, pel que fa a la modificació que conté de l'últim incís de l'apartat 3 de l'article 82 ET, relatiu a la intervenció de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius i els òrgans equivalents de les comunitats autònomes, vulnera l'article 37.1 CE.

El mateix s'ha de dir de l'article 12 RDL 3/2012 en allò que modifica l'apartat 6 de l'article 41 ET, quan remet a l'article 82.3 ET.

Tot i així, hem de fer avinent que la inconstitucionalitat del darrer incís de l'apartat 3 de l'article 82 ET per vulneració del dret a la negociació col·lectiva, ens estalviaria fer qualsevol altra consideració respecte d'aquest tema, però atesa la nostra funció consultiva, examinarem també si el procediment previst en el precepte citat, al qual la norma reformada pretén donar una naturalesa quasi arbitral, podria no garantir, des d'aquesta perspectiva, el dret a la tutela judicial reconegut en l'article 24 CE. Sobre aquesta qüestió ens pronunciarem tot seguit.

7. A l'últim, per tant, pertoca examinar si aquesta regulació del darrer incís de l'article 82.3 ET, segons la nova redacció donada per l'article 14.U RDL 3/2012, pot vulnerar el dret a la tutela judicial reconegut en l'article 24 CE. L'objecte de la nostra anàlisi se centra, un cop més, en l'abast de la unilateralitat que hem constatat en la frase «qualsevol de les parts», però ara el tractarem des de la perspectiva de la seva relació amb el dret d'accés a la jurisdicció, com a part integrant del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

Ja hem fet referència abans que, de vell antuvi, la STC 11/1981, de 8 d'abril (FJ 24), va rebutjar la constitucionalitat de l'arbitratge públic obligatori. Posteriorment, tot seguint l'estela de la resolució citada, la STC 174/1995, de 23 de novembre, ha reiterat la seva proscripció per inconstitucional. Per la seva connexió conceptual amb el cas que ens ocupa, convé que fem una breu incursió en els seus antecedents. Es tractà d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada amb relació a l'article 38.2 de la Llei de transports terrestres. Aquest precepte establí un arbitratge que presentava indicis d'obligatorietat, és a dir, no basat en la lliure voluntat de les parts. El text era el següent: «Sempre que la quantia de la controvèrsia no excedeixi de 500.000 pessetes, les parts sotmetran a l'arbitratge de les Juntes qualsevol conflicte que sorgeixi en relació amb el compliment del contracte, llevat pacte exprés en contrari». El Tribunal, en una decisió presa per

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

unanimitat, aprecià que aquest precepte vulnerava el dret a la tutela judicial efectiva. La qüestió que es plantejà en aquesta Sentència no era si l'arbitratge en general és o no compatible amb la Constitució que, sens dubte, ho és (per totes, les STC 233/1988 i 288/1993), sinó si resulta conforme amb l'article 24 CE un precepte legal que estableixi l'accés a un sistema d'arbitratge institucional i imperatiu, només a instància d'una de les parts i, per tant, es redueixi l'accés a la jurisdicció. El seu raonament fou el següent:

«La autonomía de la voluntad de las partes –de todas las partes- constituye la esencia y el fundamento de la institución arbitral, por cuanto que el arbitraje conlleva la exclusión de la vía judicial. Por tanto, resulta contrario a la Constitución que la Ley suprima o prescinda de la voluntad de una de las partes para someter la controversia al arbitraje de la Junta que es lo que hace el párrafo primero del artículo 38.2» (FJ 3).

Resulta evident, doncs, que l'establiment, per llei, d'un instrument de solució de conflictes, mitjançant un òrgan administratiu, que no està basat en l'acord de voluntats i en el qual una de les parts del conveni col·lectiu s'hi veu impel·lida per la decisió unilateral de l'altra, participa de la naturalesa d'un arbitratge de caràcter obligatori o forçós. Aquesta és una via procedimental que, amb relació al dret a la tutela judicial, només serà constitucionalment admissible si permet la revisió judicial sobre el fons de la qüestió sotmesa a l'òrgan decisor i és per això que haurem de veure si el precepte que estem dictaminant compleix amb aquesta exigència. Naturalment, sens perjudici de l'afectació lesiva sobre el dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), que abans ja hem considerat que provoca l'article 82.3 ET.

Així, segons el que prescriu el darrer incís de l'apartat 3 de l'article 82 ET (en la redacció que li dona l'apartat U de l'article 14 RDL 3/2012), si les parts, després del període de consultes, no han arribat a un acord sobre si

concorren o no les causes justificatives que permeten inaplicar a l'empresa les condicions de treball previstes en el conveni col·lectiu o, en el seu cas, sobre les noves condicions de treball, qualsevol d'elles pot sotmetre la solució de les discrepàncies a la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o, en el seu cas, dels òrgans corresponents de les comunitats autònomes. La decisió d'aquests òrgans –com també la de l'arbitratge voluntari de l'apartat anterior d'aquest mateix precepte- té la mateixa eficàcia que els acords assolits en període de consultes i només és recurrible de conformitat amb el procediment i sobre la base dels motius que estableix l'article 91 del mateix Estatut dels treballadors. Això es tradueix, segons hem vist, en què l'esmentada decisió és recurrible pels motius i seguint el procediment fixat per als laudes arbitrals dictats en aplicació o interpretació d'un conveni col·lectiu.

Haurem de veure, doncs, si aquest règim de resolució del conflicte, al qual una de les parts es pot veure abocada forçosament, impedeix o no un pronunciament judicial posterior sobre el fons i, per tant, si s'ajusta a l'al·ludida jurisprudència constitucional, segons la qual en els supòsits d'arbitratge obligatori la satisfacció del dret a la tutela judicial efectiva exigeix que es pugui revisar el fons de la qüestió sotmesa a arbitratge (en el nostre cas sotmesa a la decisió dels òrgans administratius), és a dir, incloent els supòsits de disconformitat amb la decisió.

Sobre això, cal recordar que l'apartat 2 de l'article 91 ET estableix que els acords i els laudes que interpreten convenis seran susceptibles d'impugnació «por los motivos y conforme a los procedimientos previstos para los convenios colectivos. Específicamente cabrá el recurso contra el laudo arbitral en el caso de que no se hubiesen observado en el desarrollo de la actuación arbitral los requisitos y formalidades establecidos al efecto, o cuando el laudo hubiese resuelto sobre puntos no sometidos a su decisión».

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Una primera aproximació a aquest precepte, ens porta a afirmar que l'assimilació que es fa amb el règim d'impugnació dels convenis col·lectius implica una notable ampliació dels motius d'impugnació generals dels laudes arbitral laborals, ja que permet anar més enllà dels vicis formals i procedimentals, possibilitant que les decisions també puguin ser impugnades per vulneració de les normes de dret necessari, per causa d'il·legalitat i també de lesivitat, és a dir, si causen danys a tercers que no han estat part.

A partir d'aquí no pot haver-hi cap mena de dubte sobre que la decisió dictada per l'òrgan administratiu que correspongui pot ser impugnada, no només per qüestions formals o procedimentals relatives al laude, sinó també en el cas que vulneri la legalitat vigent o lesioni els drets de tercers. Ara bé, aquesta ampliació dels motius d'impugnació respecte dels generals, no fa perdre del tot el caràcter taxat dels motius d'impugnació, la qual cosa implica que hi hagi una esfera en la qual el jutge no pot entrar a conèixer sobre el fons de la decisió administrativa dictada. Aquest podria ser el cas, d'altra banda segurament el més freqüent, en què la part legitimada considerés, senzillament, que no hi concorre el supòsit de fet que pretesament justifica la inaplicació del conveni. És a dir, tot i que la possibilitat d'impugnar la decisió d'aquests organismes públics per causa d'il·legalitat o lesivitat supera l'àmbit estrictament formal i procedimental d'impugnació de la decisió, no té l'abast de permetre que el jutge entri a conèixer plenament les raons de fons de la decisió.

En conclusió, l'article 14.U RDL 3/2012, que modifica l'apartat 3 de l'article 82 ET, en restringir els motius d'impugnació de les decisions de la Comissió Consultiva Nacional de Convenis Col·lectius o dels respectius òrgans de les comunitats autònomes, impedeix el dret a la tutela judicial, entès com el dret a la plena justiciabilitat de qualsevol pretensió o interès legítim sobre el fons de la qüestió, d'acord amb les normes processals, i, per tant, és contrari a l'article 24 CE. I, segons els mateixos arguments que acabem d'exposar,

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

aquesta conclusió la fem extensiva a l'apartat 6 l'article 41 ET, al qual dona nova redacció l'apartat U de l'article 12 RDL 3/2012, que es remet al que estableix l'apartat 3 de l'article 82 ET.

8. Procedirem ara a l'anàlisi de les disposicions addicionals segona i tercera RDL 3/2012, que regulen, respectivament, l'aplicació al personal laboral del sector públic de l'acomiadament per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció (segona), així com també la suspensió del contracte o reducció de jornada al sector públic per les mateixes causes, a més de les derivades de força major (tercera). La raó de fer-ho en aquest apartat, de forma agrupada amb l'article 12 RDL 3/2012, s'explica per la identitat essencial que presenten els seus respectius objectes, referits a la modificació substancial de les condicions de treball en el sector privat (art. 12) i en el sector públic, respecte del seu personal laboral (disposicions segona i tercera).

La disposició addicional segona RDL 3/2012 s'afegeix com a disposició vintena al Text refós de l'Estatut dels treballadors. El seu objecte és regular l'acomiadament per causes objectives, amb una primera remissió, pel que fa al seu àmbit d'aplicació, a allò que disposa l'article 3.1 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat per Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre; i una segona, als articles 51 i 52.c ET sobre l'acomiadament col·lectiu i l'extinció del contracte per causes objectives. Després defineix quan s'entén que concorren causes econòmiques, tècniques i organitzatives en l'àmbit del sector públic.

Per la seva part, la disposició addicional tercera RDL 3/2012 té per objecte l'aplicació al sector públic de l'article 47 ET, que regula la suspensió del contracte o la reducció de jornada per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció derivades de força major. Afegeix una disposició addicional vint-i-unena al Text refós de l'Estatut dels treballadors,

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

que estableix una excepció a allò que preveu l'article 47 ET, per la qual aquest darrer precepte no és aplicable «a les administracions públiques i a les entitats de dret públic vinculades o dependents d'una o diverses d'aquelles i altres organismes públics, excepte a les que es financin majoritàriament amb ingressos obtinguts com a contrapartida d'operacions realitzades en el mercat».

Els sol·licitants consideren que aquests preceptes vulneren el dret al treball (art. 35 CE), a més de produir una invasió competencial, qüestió que ja ha estat tractada al fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen.

Amb relació a l'eventual lesió del dret al treball (art. 35 CE), considerem que, atesa la similitud d'allò que prescriu la disposició addicional segona amb la regulació establerta a l'article 12 RDL 3/2012, hem de donar aquí per reproduïdes les observacions fetes anteriorment i, per tant, afirmar que el seu contingut s'integra dins l'àmbit de decisió del legislador, en aquest cas, respecte del personal laboral de les administracions públiques, sense que comporti una lesió del dret al treball. Aquesta interpretació també la fem extensiva a la disposició addicional tercera RDL 3/2012.

En conclusió, les disposicions addicionals segona i tercera RDL 3/2012 no vulneren la Constitució, en allò que es refereix al dret al treball (art. 35 CE).

9. A l'últim, la disposició derogatòria única RDL 3/2012 es refereix, en el seu primer apartat, a un conjunt de vuit disposicions relatives al mercat de treball i altres matèries connexes, que presenten un contingut divers. La sol·licitud no especifica a quina d'aquestes es refereix concretament. Tanmateix, considerem que, per raó de la motivació de les objeccions de constitucionalitat que formula, allò que en efecte qüestiona és l'article 4.2 de la Llei 43/2006, de 29 de desembre, per a la millora del creixement i de l'ocupació, precepte que ha resultat derogat pel RDL 3/2012.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Mitjançant aquesta derogació se suprimeixen determinades bonificacions a les empreses per al manteniment de l'ocupació i la igualtat d'oportunitats. Abans de la reforma s'aplicava en els contractes que havien estat suspesos per causa de maternitat o per excedència per a la cura d'un fill. Un cop produïda la reincorporació, i en els dos anys següents a l'inici del permís de maternitat, s'establia una bonificació mensual per a la quota empresarial a la Seguretat Social.

La sol·licitud invoca una possible lesió de l'article 14 CE (principi d'igualtat i prohibició de discriminació). En aquest cas, el nostre parer consultiu s'ha de fonamentar també en l'aplicació del mateix cànon que hem emprat respecte de l'article 5 RDL 3/2012, sobre les «hores extres».

Per tant, la supressió de bonificacions empresarials que, de fet, comporten un benefici per a les dones que es reincorporen a la feina després d'una baixa per maternitat o d'una excedència per cura de fill, és un supòsit que, més enllà de valoracions d'una altra naturalesa, d'acord amb la doctrina sobre l'article 53.1 CE, considerem que se situa dins de l'àmbit de disponibilitat normativa del legislador, sense que de la Constitució es derivi un mandat més explícit respecte d'aquesta qüestió. Així mateix, també en aquest cas cal afegir que la genèrica i autònoma apel·lació que fa la sol·licitud a l'article 9.2 CE, tampoc no permet sostenir la pretensió d'una declaració d'inconstitucionalitat de l'opció del legislador de suprimir les bonificacions empresarials que, indirectament, puguin redundar en un benefici per a la dona.

En conclusió, la disposició derogatòria única RDL 3/2012 no és contrària als articles 9.2 i 14 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 12 (apartats U i Dos, primer paràgraf) i l'article 14 (apartats U, Tres i Sis) del Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, són inconstitucionals perquè vulneren els límits materials establerts per l'article 86.1 de la Constitució.

Aprovada per unanimitat.

Segona. L'apartat 3 de l'article 4 del Reial decret llei 3/2012 no és contrari als articles 35 i 14 de la Constitució, si s'interpreta conforme als termes expressats en el fonament jurídic 6.1 d'aquest Dictamen.

Aprovada per unanimitat.

Tercera. L'article 12 del Reial decret llei 3/2012, que dona una nova redacció a l'apartat 6 de l'article 41 del Text refós de l'estatut dels treballadors, és inconstitucional perquè vulnera els articles 37.1 i 24.1 de la Constitució.

Aprovada per unanimitat.

Quarta. L'apartat U de l'article 14 del Reial decret llei 3/2012, en allò que modifica el darrer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 82 del Text refós de l'Estatut dels treballadors, és inconstitucional perquè vulnera els articles 37.1 i 24.1 de la Constitució. Aquest mateix paràgraf també vulnera les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals de l'article 170 de l'Estatut d'autonomia.

Aprovada per unanimitat.

Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Cinquena. Els apartats 2 i 4 de les disposicions transitòries setena i vuitena del Reial decret llei 3/2012, pel que fa a l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de les funcions executives de validació dels continguts formatius i d'autorització de centres de formació, vulneren les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals de l'article 170 de l'Estatut d'autonomia.

Aprovada per unanimitat.

Sisena. L'apartat 1 de la disposició final vuitena del Reial decret llei 3/2012, que modifica l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals de l'article 170 de l'Estatut d'autonomia.

Aprovada per unanimitat.

Setena. La resta de preceptes sol·licitats del Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Aprovada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.

Jaume Vernet i Llobet, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 3 d'abril de 2012

Vist i plau
El president

Eliseo Aja