

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1123** *Pleno. Auto 172/2020, de 15 de diciembre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 3886-2020. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3886-2020, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Ourense, en relación con el artículo 6.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público.*

ECLI:ES:TC:2020:172A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3886-2020, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Ourense, en relación con artículo 6.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público, por posible vulneración de los artículos 149.1.7 y 37.1 CE, ha dictado el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Con fecha 4 de agosto de 2020 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito del Juzgado de lo Social núm. 4 de Ourense por el que se remite, junto al testimonio de las actuaciones, el auto de 15 de junio de 2020 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 6.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público.

El citado artículo 6 regula la suspensión de la aplicación de determinados artículos del convenio colectivo único para el personal laboral de la Xunta de Galicia. Su apartado primero, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, dispone: «Se suspende la aplicación del artículo 19, excepto el apartado primero, del V Convenio colectivo único para el personal laboral de la Xunta de Galicia». El artículo 19 del convenio referido regula el régimen de descanso y festivos. La suspensión de su aplicación afecta al régimen de descanso en domingos y festivos, sin alcanzar al descanso mínimo semanal de dos días interrumpidos (apartado primero).

2. En síntesis, presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad los siguientes antecedentes:

a) El 20 de diciembre de 2019, doña I.M.G. presentó demanda contra el Consorcio Galego de servizos de igualdade e benestar de la Xunta de Galicia, solicitando, en aplicación de la sección 14.4 de la resolución de 24 de febrero de 2016 de la dirección general de la función pública, y de los artículos 19.6 y 26.5 del V Convenio colectivo único para el personal laboral de la Xunta de Galicia, el reconocimiento del derecho a dos días adicionales de descanso por asuntos propios, al haber prestado servicios en turno de noche durante los días 23 a 24 y 30 a 31 de diciembre de 2018.

b) Celebrada la vista, el órgano judicial dictó providencia de 11 de marzo de 2020 por la que, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 6 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2012, «en cuanto suspende la aplicación de preceptos convencionales», por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7 CE) y del artículo 37.1 CE.

En la evacuación de este trámite, tanto el Ministerio Fiscal como la parte actora se mostraron favorables al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

c) Como se indicaba en el pie de recurso del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, dictado con fecha 15 de junio de 2020, la administración demandada interpuso recurso de reposición contra el mismo, que fue inadmitido mediante auto de 20 de julio de 2020, en atención a lo dispuesto por el artículo 35.2 LOTIC.

3. El auto, en primer lugar, plantea la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado en relación con el artículo 149.1.7 CE. Expone que, a diferencia de la competencia autonómica para regular el régimen estatutario de los funcionarios (ex artículo 149.1.18 CE), la competencia en materia de legislación laboral es exclusiva del Estado, de manera que nada que no sea ejecución puede ser legislativamente abordado por las comunidades autónomas. Siendo la regulación del tiempo de trabajo, junto con el salario, el grueso y tronco rector de la legislación laboral, por su trascendencia –entre otros extremos– para el principio de igualdad, su regulación está reservada al Estado.

En segundo lugar, el auto argumenta que la norma cuestionada infringe el artículo 37.1 CE, al entender que este precepto constitucional, en cuanto que garantiza la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios colectivos, establece una fuente legislativa autónoma y distinta de la estatal, de modo que, en nuestro ordenamiento, la regulación de las condiciones laborales se ha de encontrar entre esos dos polos, la legislación estatal y la negociación colectiva. Estima, respecto de la relación entre la ley y los convenios, que no se trata simplemente de una cuestión de jerarquía normativa, sino que la relación es de complementariedad, suplementariedad y supletoriedad según el caso, y no de mera subordinación.

A modo de conclusión conjunta respecto de los dos posibles motivos de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, añade que invade las competencias del Estado y de la autonomía colectiva, al impedir la aplicación de un precepto convencional válidamente alcanzado de conformidad con la legislación laboral, competencia exclusiva del Estado, de manera que neutraliza la distribución constitucional de competencias, arrojándose la potestad de inaplicar legislación laboral.

4. Por providencia de 20 de octubre de 2020, la Sección Cuarta acordó, a los efectos que determina el artículo 37.1 LOTIC, oír a la fiscal general del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

5. La fiscal general del Estado presentó su escrito de alegaciones en este tribunal el día 19 de noviembre de 2020, instando la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad por resultar notoriamente infundada, en atención a las razones que, a continuación, se resumen.

La doctrina constitucional relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral determina que las normas autonómicas no inciden sobre esta competencia cuando no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares, y cuando tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal (AATC 228/2015 y 229/2015 ambos

del 15 de diciembre, FJ 4, doctrina recogida y ratificada en la STC 177/2019, de 18 de diciembre). La STC 127/2019, de 31 de octubre, establece que «las medidas coyunturales de contención de los gastos de personal funcionario o laboral que puedan adoptar las comunidades autónomas, no se encuadran, por lo que hace a las competencias estatales, en el marco del régimen estatutario de los funcionarios públicos (artículo 149.1.18 CE) o de la legislación laboral (artículo 149.1.7 C E), sino que se sitúan en el ámbito competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE)» (FJ 4).

La misma STC 127/2019 considera que las leyes autonómicas pueden modificar lo dispuesto en los convenios colectivos suscritos por la respectiva administración cuando actúa como empleador (FFJJ 4 y 5). El precepto cuestionado es muy similar al analizado en el citado ATC 228/2015 [disposición adicional vigésima octava.2 a) de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011].

Siguiendo la doctrina constitucional, el precepto cuestionado, al suspender la aplicación de lo dispuesto en el artículo 19 del V Convenio colectivo único para el personal laboral de la Xunta de Galicia, no incide sobre la legislación laboral. Una norma que suspende temporalmente, para el personal laboral al servicio de la Comunidad Autónoma de Galicia, el disfrute de uno o dos días de permiso por asuntos propios adicionales a los establecidos con carácter general por el texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público (TRLEEP), y que no está regulado en la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), no afecta a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares, y tampoco tiene por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal. Se limita a suspender la vigencia de una disposición convencional por la que se mejoraban los mínimos de derecho necesario establecidos en el artículo 37 LET, e incluso los que establece el artículo 48 TRLEEP para los funcionarios públicos. Además, no va dirigida a la totalidad de los trabajadores, sino que se refiere a condiciones concretas de los empleados públicos que prestan servicios para la comunidad autónoma, que actúa en condición de empleadora. Por otra parte, como resulta de su exposición de motivos, la Ley 1/2012 tiene como finalidad la contención del gasto público, por lo que se estima de aplicación la STC 127/2019, que encuadra las medidas coyunturales de contención de los gastos de personal laboral que adoptan las comunidades autónomas en el artículo 149.1.13 CE.

De la misma doctrina se desprende que no hay vulneración del artículo 37.1 CE. En particular, el ATC 228/2015 afirma que esta duda de constitucionalidad ya está expresamente resuelta en sentido negativo por la doctrina constitucional: el ATC 85/2011, de 7 de junio, señala que «del artículo 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el tribunal en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibídem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)» (FJ 8).

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social núm. 4 de Ourense ha planteado cuestión de inconstitucional respecto del artículo 6.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público, por entender que, al suspender la aplicación de un precepto convencional válidamente alcanzado de conformidad con la legislación laboral, invade la competencia exclusiva del

Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7 CE), y vulnera la garantía de la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios colectivos (artículo 37.1 CE).

En el trámite previsto en el artículo 37.1 LOTC, la fiscal general del Estado se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que resulta notoriamente infundada.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 37.1 LOTC, este tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante auto, previa audiencia al fiscal general del Estado, aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que fueren notoriamente infundadas, en el significado que nuestra reiterada doctrina viene dando a este concepto, «que se traduce procesalmente en otorgar a este tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar de las mismas permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria» (por todos, ATC 89/2019, de 16 de julio, FJ 5, y los allí citados).

De acuerdo con esta consolidada doctrina, y de conformidad con lo alegado por la fiscal general del Estado, resulta procedente apreciar en este momento procesal que la presente cuestión resulta notoriamente infundada (artículo 37.1 LOTC) y ha de ser por ello inadmitida, por las razones que seguidamente se exponen.

La Ley del Parlamento de Galicia 1/2012 se dictó, según su preámbulo, en atención a «la grave situación presupuestaria y la necesidad de reducir el déficit público, para conseguir una situación de equilibrio sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, y preservando el principio de solidaridad entre la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Galicia, [que] hacen necesario adoptar una serie de medidas extraordinarias, urgentes y de carácter temporal en materia de contención de gastos en el capítulo I de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia [...] Estas medidas implican en algunos casos la necesidad de suspender la aplicación de normas de carácter legal o convencional, además de introducir algunos preceptos nuevos. El fundamento de la suspensión de la aplicación de determinados preceptos contenidos en el V Convenio colectivo único para el personal laboral de la Xunta de Galicia se encuentra en el artículo 38.10 del Estatuto básico del empleado público, que permite revisar las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral cuando concurren causas graves de interés público derivadas de una alteración sustancial de las circunstancias económicas». Tratándose de la suspensión de estipulaciones recogidas en un convenio colectivo para el personal laboral de la Xunta de Galicia, no es el artículo 38.10 sino el artículo 32.2 del texto refundido 5/2015, de 30 de octubre (TRLEEP) el que debe tomarse en consideración, si bien carece de relevancia el error meramente formal en el que incurre el preámbulo de la Ley autonómica al invocar el artículo 38.10.

Dictado al amparo de la competencia estatal en materia de legislación laboral [STC 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3 a)], el artículo 32.2 TRLEEP dispone: «Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las administraciones públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. A los efectos de lo previsto (*sic*) en este apartado, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las administraciones públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público».

En la citada STC 127/2019, FJ 4 a), se afirma que la negociación colectiva regulada en el TRLEEP «no es límite ni condición para la potestad legislativa del parlamento

autonómico, solo limitado en Derecho por la norma suprema y por el control estrictamente jurídico derivado de ella que este tribunal tiene encomendado' (STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3)» [FJ 4.a)]. Añade que los preceptos cuestionados en aquella ocasión, que guardan estrecha relación con el artículo 6.1 de la Ley de Galicia 1/2012, «no son propiamente normas en materia de empleo público sino que, en uso de las potestades autonómicas de autoorganización y disponibilidad de sus propios recursos, pretenden coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de la comunidad autónoma, afectando a la política retributiva de los empleados públicos. No persiguen regular con carácter general el régimen de suspensión o modificación de los acuerdos, pactos o convenios que hayan alcanzado las administraciones públicas con los representantes del personal a su servicio, sean estos funcionarios o laborales. Tienen un objetivo mucho más específico, ligado a condiciones concretas reconocidas a los empleados públicos de la Comunidad de Madrid, en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía le atribuye para la organización de su propio personal y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal, sin perjuicio de las competencias estatales ex artículo 149.1 CE. Guarda relación con un variado conjunto de medidas legales, tanto estatales como autonómicas, de reducción del gasto y déficit público que han incidido en los últimos años en las condiciones laborales de quienes prestan servicios en la administración y en el sector público en general» [FJ 4.b)].

Como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, fue esta la razón de decidir la inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas respecto de la disposición adicional vigésima octava, apartado 2 a), de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (AATC 228/2015 y 229/2015, ambos de 15 de diciembre), y es doctrina que ha reiterado la STC 177/2019, de 18 de diciembre: «las normas autonómicas cuestionadas regulaban condiciones de trabajo concretas reconocidas al personal laboral al servicio de la propia comunidad autónoma, en el marco de las competencias que sus estatutos de autonomía les atribuyen para la organización de su propio personal laboral y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal. Se trataba de medidas de gestión del personal propio de las comunidades autónomas que se adoptan respetando lo dispuesto en la norma estatal y dentro del margen que la ley deja al poder de dirección y de organización del empresario, en este caso, la administración de las comunidades autónomas; medidas estrechamente conectadas con el control del gasto correspondiente a dicho personal [...]. En todos estos supuestos, como señaló este tribunal, las normas autonómicas no inciden «sobre la materia 'legislación laboral' en el sentido del artículo 149.1.7 CE, ya que no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares. Tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal» (AATC 228/2015 y 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 4)» (FJ 4).

La aplicación de esta doctrina resulta determinante para descartar que la norma autonómica objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad haya incurrido en vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7 CE).

Lo mismo sucede con la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del artículo 37.1 CE, en atención a la consolidada doctrina constitucional, recogida entre otras muchas en la misma STC 127/2019, FJ 5: «como ha recordado la STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 8, 'en cuanto a este derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante de los convenios, hemos declarado también en el citado ATC 85/2011, FJ 8, y en los que le siguen, que no puede confundirse ni identificarse esta con una pretendida intangibilidad o inalterabilidad del convenio, toda vez que, como ya ha tenido ocasión de declarar este tribunal' del artículo 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevinida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el

Tribunal en el contexto de esta declaración en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3, y ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a quince de diciembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.