0 0283889

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

P L E N O

Excmos. Sres.:

D. Francisco Tomás y Valiente
D. Francisco Rubio Llorente
D. Fernando García-Mon y González-Regueral
D. Eugenio Díaz Eimil
D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer
D. Jesús Leguina Villa
D. Luis López Guerra
D. José Luis de los Mozos y de los Mozos
D. Alvaro Rodríguez Bereijo
D. Vicente Gimeno Sendra
D. José Gabaldón López

Registro número 2092/90.-

ASUNTO: Cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Juzgado de lo Social número dos de Murcia, en proceso nº 866/89.-

SOBRE: Supuesta inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/1980, de 10 de marzo.-

El Pleno, en su reunión del día de hoy y en el asunto de referencia, ha acordado dictar el siguiente

A U T O

I.- ANTECEDENTES

1.- El Juzgado de lo Social número dos de Murcia, en auto de 18 de junio de 1990, dictado en el proceso núm. 866/89, planteó ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad por entender que la disposición transitoria segunda del Estatuto de los Trabajadores (ET) aprobado por la Ley 8/80, de 10 de marzo, que establece, literalmente, que "las ordenanzas de trabajo actualmente en vigor continuarán siendo de aplicación como derecho dispositivo, en tanto no se sustituyan por convenio colectivo", pudiera ser contraria a los arts. 97, por una parte, y 37.1 en relación con el 35.2, por otra, todos de la Constitución. Lo primero, partiendo de que tal disposición supone dictar reglamentos, porque la ley invade esferas de competencia del Gobier-

Papel de Oficio UNE A-4

no al que el art. 97 asigna la potestad reglamentaria. Lo segundo, porque la existencia de unas ordenanzas laborales, en cuanto regulación por los poderes públicos de las relaciones laborales concretas, contraría el derecho de negociación colectiva laboral de los trabajadores y empresarios y la consiguiente fuerza vinculante de sus convenios.

2.- Por providencia de 1 de octubre último, la Sección 3ª del Pleno acordó tener por recibidas las precedentes actuaciones que remitió el Juzgado de lo Social núm. dos de Murcia y oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días alegue sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión de ser la cuestión propuesta notoriamente infundada.

3.- El Fiscal General del Estado en escrito recibido el 16 de octubre último, evacua el traslado conferido y solicita la inadmisión de la presente cuestión, reproduciendo las alegaciones formuladas en la cuestión 2091/90, en las que se dice:

La primera objeción a la disposición cuestionada arranca, señala el Fiscal, de un error de partida, a saber, que dicha disposición ha ejercitado la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Gobierno ex art. 97 CE. No es caso, dice, de entrar a considerar si, como indica el auto proponente, este precepto "establece una reserva reglamentaria de carácter funcional en favor del Gobierno", que excluye al legislativo de poder dictar reglamentos. Basta con la evidencia de que el ET. no ha dictado ninguna ordenanza. Lo que ha hecho es, con carácter transitorio, para evitar sin duda los vacíos normativos que pueden producirse ante la sucesión de leyes, disponer que las ordenanzas laborales que estuvieran en vigor en el momento de su promulgación continúen siendo de aplicación en tanto que no se sustituyan por convenios, que es el modo único de regular las relaciones laborales de cada sector o actividad conforme dispone

Papel de Oficio UNE A4

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ET y es derecho constitucional (art. 37.1 CE), con la importante salvedad recogida en el párrafo segundo de esta disposición de que "se autoriza al Ministerio de Trabajo para derogar total o parcialmente las reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales". Una cosa es declarar la vigencia transitoria y condicionada (si no se derogan) de unas ordenanzas, que es lo que hace el ET, y otra distinta dictar un reglamento, lo que aquí no se ha hecho. Si el legislativo no ha dictado ninguna ordenanza laboral, ya que en modo alguno puede entenderse que la declarada continuidad de las existentes suponga dictarlas, la mención del art. 97 CE., con independencia de que puedan obtenerse las conclusiones que quiere ver la cuestionante en este precepto, está fuera de lugar. El legislador actuó dentro de sus posibilidades en orden a regular situaciones transitorias provocadas por la sucesión de normas. El art. 97 CE es de modo manifiesto ajeno a las cuestiones que pudieran suscitar ese derecho transitorio.

Como lo es también, añade el Fiscal General del Estado, a la denunciada contradicción de que, de un lado, se derogue la ley de 1942, que servía de cobertura legal a las ordenanzas laborales, y, de otro, se mantenga el vigor de estas ordenanzas como derecho dispositivo. De existir tal contradicción, no sería asunto que pudiera llevarse al art. 97 CE, que para nada se refiere a la cobertura y vigencia de los reglamentos. Por otra parte, las explicaciones que ofrece el auto de planteamiento son escasamente convincentes: es lógico que un reglamento que desarrolla una ley pierda su valor cuando la ley es derogada (el caso que cita la ley de contratos de Estado o de otras tantas que pudiera mencionarse), pero esto no ocurre con las ordenanzas laborales que no desarrollan ninguna ley, sino que son -o eran- reglamentaciones por la Administración de unas relaciones laborales que venían autorizándose en una ley.

Papel de Oficio — UNE A-4

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La mención que se hace al art. 25.1 CE., que establece el principio de legalidad sancionadora, señala el Fiscal que tampoco es pertinente. La eficacia de dicho precepto se contrae a la actividad sancionadora de los poderes públicos, que necesita siempre una ley formal o, en caso de sanciones administrativas, cuando menos una cobertura legal, de suerte que, en este último caso, si no hay ley que ampare un reglamento sancionador, no puede imponerse sanción o, si se impone, se infringiría dicho precepto constitucional. Si una ordenanza laboral nada tiene que ver con la actividad sancionadora de los poderes públicos, traer a colación el art. 25 CE carece, de todo sentido.

En cuanto al segundo apartado que contiene el auto cuestionante, dice el Fiscal General del Estado que aún más claro, si cabe, aparece la improcedencia de la invocación del art. 37.1 CE. La vigencia temporal de unas ordenanzas laborales, en tanto no se sustituyan por convenios colectivos, no se opone a este art. 37.1. No supone, como quiere ver la promovente, que la disposición en cuestión asuma funciones de regulación de las relaciones de trabajo, como establecía la Ley del 42, excediéndose de las previsiones de la Constitución que limita la intervención de los poderes públicos a regular por ley el Estatuto de los Trabajadores (art. 35.2) y a proclamar el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1). Precisamente -cabe pensar- da cumplimiento al mandato constitucional: en tanto no exista convenio colectivo, expresión de la negociación colectiva laboral constitucionalizada, se aplicarán unas ordenanzas laborales existentes, que el Gobierno puede por lo demás derogar. Queda claramente salvaguardar la voluntad negociadora de las partes y la fuerza vinculante de sus acuerdos.

En atención a cuanto expone, entiende el Fiscal General del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida, conforme al art. 37.1 de la LOTC, por ser notoria-

Papel de Oficio UNE A-4

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mente infundada.

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- El art. 37.1 de la LOTC, en su segundo inciso, permite que las cuestiones de inconstitucionalidad sean inadmitidas mediante Auto, y previa audiencia del Fiscal General del Estado, "cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada". Este último concepto de cuestión "notoriamente infundada" encierra un cierto grado de indefinición 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. A este respecto, desde sus primeras decisiones, el Tribunal ha mantenido una línea interpretativa muy flexible cuya finalidad fundamental ha sido, además de contribuir a la consolidación de la institución procesal, fomentar la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional de cara a cumplir el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a la Norma Fundamental (STC 17/1981, por ejemplo).

Sin embargo, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permiten 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 resulte arbitraria. En tales casos puede resultar conveniente resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada. Esto es pre-

Papel de Oficio — UNE A-4

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cisamente lo que sucede en el presente caso, en el que, como en seguida se verá, sin excesivo esfuerzo argumental, es posible concluir que la norma cuestionada no resulta inconstitucional, evitándose, además, que puedan paralizarse todas aquellas causas en las que tenga aplicación la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 8/1980: aquéllas en las que tengan aplicación ordenanzas de trabajo.

2.- Las anteriores reflexiones explican que en el presente caso la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Murcia sea inadmitida a tenor de lo dispuesto por el art. 37.1 de la LOTC. Dos son las líneas centrales en las que el citado órgano judicial funda su cuestionamiento de la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de los Trabajadores. Por una parte, el Auto de planteamiento sostiene que la citada Disposición, al establecer la continuidad de la vigencia de las ordenanzas de trabajo como derecho dispositivo, y en tanto no se sustituyan por convenio colectivo, vulnera la "reserva funcional" que constitucionalmente existe en favor de la potestad reglamentaria. Sin necesidad de adentrarse en la tarea de determinar si en el ordenamiento español existe o no esa denominada "reserva funcional" en favor de la potestad reglamentaria, tal y como señala el Fiscal General del Estado, puede rechazarse que la norma cuestionada vulnere el art. 97 de la Constitución. La citada Disposición ni supone, obviamente, por sí misma ejercicio de potestad reglamentaria alguna, ni en su virtud se dictan reglamentos, excepción hecha de lo dispuesto en su párrafo segundo. Se trata, exclusivamente, de mantener vigentes unas normas ya existentes en el ordenamiento, en tanto no sean derogadas por la fórmula constitucional básica de regular las relaciones laborales: el convenio colectivo. Las únicas normas que eventualmente pudieran dictarse con cobertura en la Disposición Transitoria citada son las que se preven en su segundo párrafo cuyo contenido sólo puede ser derogatorio, de pri-

Papel de Oficio — UNE A 4

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

vación de vigencia a ordenanzas mediante intervención reglamentaria del Ministerio de Trabajo y previo informe de los agentes sociales.

Por otra parte, y frente a lo que mantiene el Auto de planteamiento de la cuestión, la derogación de una ley no supone automáticamente la de todas las normas reglamentarias dictadas en ejecución de dicha ley. Dicha derogación sólo se producirá o por mandato expreso de una norma de igual o superior rango o por la oposición material de ésta respecto de aquellos reglamentos. Por ello no puede afirmarse que la derogación de la Ley de 1942 que sirvió para dar cobertura a las ordenanzas laborales haya acarreado automáticamente la derogación de éstas, máxime cuando, para evitar un vacío normativo, la Disposición cuestionada mantiene su vigencia.

3.- Menor viabilidad posee aún el segundo motivo de cuestionamiento de la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de los Trabajadores. Se afirma en el Auto de planteamiento que dicha disposición vulnera el art. 37.1, en relación con el 35.2 de la Constitución. Para sustentar esta tesis se acude, por una parte, a la doctrina de este Tribunal sentada en relación con la potestad sancionadora de la Administración. Sin embargo no cabe aplicar esa doctrina al tema de las relaciones laborales ya que la naturaleza de ambas materias es muy distinta; baste señalar que en el derecho sancionador las relaciones ley-reglamento adquiere unas manifestaciones muy particulares por cuanto el principio de legalidad juega un importantísimo papel tanto en su dimensión formal como material. Ello no es así en el terreno genérico de las relaciones laborales, que nada tiene que ver con el ius puniendi estatal.

Tampoco puede traerse a colación la interdicción de deslegalizaciones de "cheque en blanco" ya que una cosa es la

Papel de Oficio UNE A-4

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deslegalización y otra distinta la asunción como Derecho Transitorio de una normativa reglamentaria preexistente.

Por último, ya desde el punto de vista material, resulta evidente que en ningún momento la Disposición cuestionada puede vulnerar la negociación colectiva cuando su vigencia se determina como derecho dispositivo y en tanto no se vean desplazadas por convenios colectivos.

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional, de conformidad con el art. 37.1 de la LOTC, acuerda que no ha lugar a admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2092/1990, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Murcia.

Madrid, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa.

Papel de Oficio — UNE A-4