D I C T A M E N 5/2012, de 3 de abril, sobre el Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

El Consell de Garanties Estatutàries, con asistencia del presidente Eliseo Aja, de los consejeros Pere Jover Presa y Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresidente Joan Egea Fernàndez, del consejero Marc Carrillo, de la consejera Antonia Agulló Agüero, del consejero secretario Jaume Vernet Llobet, y de los consejeros Enric Fossas Espadaler y Àlex Bas Vilafranca, ha acordado emitir el siguiente

D I C T A M E N

Solicitado por los Grupos parlamentarios Socialista, de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y de Esquerra Republicana de Catalunya, y por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, del Grupo parlamentario de Convergència i Unió, con respecto al Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2012; corrección de errores: BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2012).

A N T E C E D E N T E S

1. El día 7 de marzo de 2012 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la presidenta del Parlamento de Cataluña, de la misma fecha (Reg. 2132), por el que se comunicó al Consell la admisión interna, por parte de la Mesa del Parlamento, de la solicitud de dictamen presentada el 6 de marzo de 2012 por los Grupos parlamentarios Socialista, de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y de Esquerra Republicana de Catalunya y por el Subgrupo parlamentario de Solidaritat Catalana per la Independència, sobre el Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16.2.*a* y 23.*f* de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries.

El mismo día, 7 de marzo de 2012, tuvo entrada en el Registro del Consell un escrito de la presidenta del Parlamento de Cataluña, de la misma fecha (Reg. 2133), por el que se comunicó al Consell la admisión interna, por parte de la Mesa del Parlamento, de la solicitud presentada el 6 de marzo de 2012 por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, del Grupo parlamentario de Convergència i Unió, sobre el Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16.2.*a* y 23.*f* de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 8 de marzo de 2012, una vez examinada la legitimación y el contenido de las dos solicitudes de dictamen, las admitió a trámite y se declaró competente para emitir los dictámenes correspondientes.

3. En la misma sesión, visto que ambas solicitudes tienen objetos

sustancialmente conexos que justifican la unidad de tramitación y decisión, ya que recaen sobre la misma norma legal y coinciden en algunas de las disposiciones cuestionadas (disposiciones finales séptima, octava y duodécima), de acuerdo con lo establecido en los artículos 19.2 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries y 31 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, se acordó abrir el trámite de audiencia para que los solicitantes formularan las observaciones que estimaran oportunas sobre la posibilidad de acumulación por parte del Consell de los dos procedimientos de dictamen. A continuación, se designó ponente el consejero Marc Carrillo, para el Dictamen de la primera solicitud, y el consejero Enric Fossas, para el Dictamen de la segunda solicitud.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 25, apartados 4 y 5, de su Ley reguladora, el Consell acordó dirigirse a los solicitantes, al Parlamento, a todos los grupos parlamentarios, y también al Gobierno, con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran con relación a la materia sometida a dictamen.

5. En fecha 12 de marzo de 2012 tuvo entrada en el Registro del Consell un escrito de los portavoces de los Grupos parlamentarios Socialista, de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y de Esquerra Republicana de Catalunya y del Subgrupo parlamentario de Solidaritat Catalana per la Independència, solicitantes de la primera petición de dictamen, en el que se manifestaba su conformidad con la acumulación de los dos procedimientos en un único dictamen.

6. En la sesión del día 15 de marzo de 2012, el Consell, visto el escrito de los solicitantes de dictamen señalado en el apartado anterior, acordó la acumulación de los dos procedimientos en un único dictamen cuya ponencia conjunta corresponde a los consejeros previamente designados, Marc Carrillo y Enric Fossas.

7. Finalmente, después de las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y la aprobación del Dictamen el día 3 de abril de 2012.

F U N D A M E N T O S J U R Í D I C O S

Primero. El objeto del Dictamen

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, en este Dictamen tenemos que dar respuesta a dos solicitudes sobre diversos preceptos del Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (en adelante, RDL 3/2012), con carácter previo a la interposición ante el Tribunal Constitucional de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento de Cataluña (art. 76.3 EAC). De acuerdo con lo previsto en el artículo 19.2 de nuestra Ley, vista la conexión de objetos de ambas solicitudes, se ha considerado justificada su tramitación y decisión unitaria.

Antes de exponer el contenido de los preceptos concretos respecto de los cuales se han expresado dudas de constitucionalidad y de estatutariedad y las razones que fundamentan estas dudas, hay que hacer mención del marco normativo en el que se incluyen y que les da sentido.

1. La legislación laboral, señaladamente el Estatuto de los trabajadores, ha sido objeto de diversas reformas a lo largo de los últimos años, entre las cuales hay que mencionar las aprobadas mediante las normas siguientes: el Real decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que se tramitó como Ley 35/2010, de 17 de

septiembre, con el mismo título; el Real decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, y el Real decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

En relación con este panorama normativo, el RDL 3/2012 representa, según su preámbulo, «una reforma de envergadura», «completa y equilibrada» de la legislación laboral, que pretende abordar los problemas estructurales que «afectan a los fundamentos mismos de nuestro modelo sociolaboral». El Real decreto-ley sometido a nuestro dictamen tiene por objeto «medidas incisivas y de aplicación inmediata, con objeto de establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo». La necesidad, extraordinaria y urgente, de la reforma, está determinada, tal como se explicita en la exposición de motivos, por la gravedad de la situación económica y del empleo, patente por la cifra de desempleo de la última Encuesta de población activa que se sitúa en 5.273.600 personas; por las presiones de los mercados financieros sobre la zona euro y la deuda pública y por las reclamaciones de la Unión Europea. El conjunto de las modificaciones normativas introducidas mediante el Real decreto-ley persiguen el objetivo de la «flexiseguridad» en el mercado de trabajo, consistente en «el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo: equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal, la de la movilidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo; entre las tutelas que operan en el contrato de trabajo y las que operan en el mercado de trabajo, etc.»

La reforma del mercado de trabajo aprobada por el RDL 3/2012 se concreta en un texto articulado que se divide en veinticinco artículos agrupados en cinco capítulos, nueve disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y dieciséis finales, los cuales introducen normas nuevas en materia sociolaboral o dan nueva redacción a diferentes preceptos que integran el ordenamiento jurídico-laboral, especialmente el Estatuto de los trabajadores, aprobado mediante Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante, ET). El capítulo I contiene medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores como la reforma de la intermediación laboral o de la formación profesional; el capítulo II, bajo la rúbrica «Fomento de la contratación indefinida y otras medidas para favorecer la creación de empleo», introduce la regulación de un nuevo tipo de contrato llamado «contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores» y modifica algunos aspectos de la regulación del contrato a tiempo parcial y del trabajo a distancia, entre otras medidas; el capítulo III modifica diferentes previsiones normativas del Estatuto de los trabajadores para favorecer la flexibilidad interna en las empresas, como las relativas, entre otras, al sistema de clasificación profesional, la movilidad funcional y geográfica, las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo o la negociación colectiva; el capítulo IV introduce medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral, modificando la regulación del despido colectivo, de la extinción del contrato por causas objetivas y del despido improcedente; finalmente, el capítulo V contiene determinadas modificaciones de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

2. El escrito de la primera solicitud de dictamen plantea dudas de constitucionalidad y de estatutariedad sobre el conjunto de la disposición y, en particular, con respecto a los siguientes artículos y disposiciones del RDL 3/2012: artículos 2.Dos, 4.3, 4.4.*b* inciso 3º, 5, 12, 13, 14 y 18.3; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposiciones

transitorias séptima y octava; disposiciones finales séptima, octava y duodécima, y disposición derogatoria única. Según los motivos que las fundamentan, estas dudas se refieren a tres aspectos diferentes: el primero cuestiona si el conjunto de la norma objeto de dictamen cumple el presupuesto habilitante y respeta los límites materiales que establece el artículo 86 CE para los decretos-leyes estatales. El segundo se fundamenta en razones sustantivas derivadas de la eventual lesión de derechos constitucional o estatutariamente garantizados, por parte de diferentes preceptos del Real decreto-ley objeto de dictamen. Y el último plantea si diversos preceptos del RDL 3/2012 vulneran el orden de distribución de competencias.

La segunda solicitud cuestiona sucintamente las disposiciones finales séptima, octava, décima, undécima y duodécima del RDL 3/2012. En concreto, como en el supuesto anterior, plantea la duda sobre si estas normas, que son en parte coincidentes con las que se han señalado antes, se adecuan al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Por lo tanto, a efectos expositivos, agruparemos los preceptos y las disposiciones del RDL 3/2012 cuestionados por los solicitantes según la naturaleza de las dudas de constitucionalidad y de estatutariedad que suscitan y los motivos en que los fundamentan.

Así, por una parte, los preceptos respecto de los cuales se expresan dudas de constitucionalidad o de estatutariedad de carácter sustantivo, fundamentalmente relativas a los derechos del ámbito laboral, son los siguientes:

- El artículo 4.3 RDL 3/2012, en la parte que fija el periodo de prueba en un año para el nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los

emprendedores, por posible vulneración de los artículos 35 CE y 25 EAC, así como de lo previsto en el artículo 4 del Convenio número 158 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1982, lo cual comportaría la infracción de los artículos 10.2 y 96.1 CE.

- El artículo 5 RDL 3/2012, que da nueva redacción a la letra *c* del apartado 4 del artículo 12 ET, introduciendo en la regulación del contrato a tiempo parcial la posibilidad de efectuar horas extraordinarias. Esta previsión normativa, en opinión del escrito de solicitud, podría vulnerar los artículos 14 CE y 19 EAC, a partir de la consideración de que este tipo de contrato afecta mayoritariamente a las mujeres.

- El artículo 12 RDL 3/2012, que da nueva redacción al artículo 41 ET (apdo. Uno) y modifica la letra *a* del apartado 1 del artículo 50 ET (apdo. Dos), al posibilitar la modificación sustancial de las condiciones de trabajo de forma unilateral por parte del empresario, podría vulnerar, según los solicitantes, los derechos reconocidos en los artículos 35 CE y 25 EAC y «afectar al rol de la negociación colectiva y la concertación social», invocando respecto a esta cuestión los artículos 7 y 37 CE y 25.5 y 45.6 EAC.

- El artículo 14 RDL 3/2012, que da nueva redacción al apartado 3 del artículo 86 ET, con respecto al límite temporal de las prórrogas automáticas de los convenios colectivos fijado en dos años (apdo. Seis, último inciso), así como en la parte que añade un nuevo párrafo al artículo 82.3 ET en el cual, de acuerdo con la solicitud, se prevé «la sumisión a un arbitraje forzoso en caso de que se pretenda la inaplicación de las condiciones laborales previstas en un convenio colectivo y no haya acuerdo» (apdo. Uno). Ambas previsiones podrían vulnerar los artículos 35 y 37 CE y 25 EAC y «afectar al rol de la negociación colectiva y la concertación social» de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.5 y 45.6 EAC y el artículo 7 CE.

- Las disposiciones adicionales segunda y tercera RDL 3/2012, que regulan el régimen del despido colectivo en el sector público, por posible vulneración de los artículos 35 CE y 25 EAC.

- La disposición derogatoria única RDL 3/2012 por posible lesión de los artículos 14 CE y 19 EAC, al eliminar la bonificación a las mujeres que se reincorporan después de la baja por maternidad.

Dentro del conjunto de dudas de constitucionalidad y de estatutariedad de carácter sustantivo, la primera petición plantea tres que se proyectan sobre todo el texto del Real decreto-ley objeto de dictamen. En primer lugar, se alega que la regulación que contiene esta norma podría vulnerar el artículo 24 CE, «ya que elimina la tutela efectiva en ámbitos como los expedientes de regulación de empleo». En segundo lugar, se invoca el artículo 9.2 CE, ya que se considera que «no garantiza que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas». Finalmente, se señala la posible vulneración del artículo 93 CE por el hecho que el RDL 3/2012 «podría no tener en cuenta el modelo de relaciones laborales basado en la igualdad y la solidaridad que se deriva del Tratado de Lisboa de 2007», en particular, con respecto a determinados preceptos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 15.1, 21, 23, 27, 28, 29 y 30).

Y, por otra parte, las dudas de carácter competencial se centran, básicamente, en la posible vulneración de los artículos 149.1.7 CE y 170 EAC por parte de determinadas previsiones normativas del Real decreto-ley objeto de dictamen, aunque en relación con algunas de estas se añaden como posibles parámetros de validez otros preceptos del orden constitucional y estatutario de competencias. En particular, los preceptos solicitados por razones competenciales son los siguientes:

- El artículo 2.Dos RDL 3/2012, en la medida en que da nueva redacción a la letra *d* del apartado 2 del artículo 11 ET, en la parte que prevé, según los solicitantes, «que es el Sistema Nacional de Empleo quien certificará la formación».

- El artículo 4.4.*b* inciso *3º* RDL 3/2012, cuando dispone, dentro de la regulación del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, que es el Servicio Público de Empleo Estatal el ente que certifica el importe de la prestación pendiente de percibir en la fecha de inicio de la relación laboral.

- El artículo 13 RDL 3/2012, que da nueva redacción al artículo 47 ET, en la parte que suprime la autorización administrativa previa por la autoridad laboral del expediente de regulación de empleo por suspensión del contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor.

- El artículo 14 RDL 3/2012, que da nueva redacción al apartado 3 del artículo 82 ET, «al prever que cualquiera de las partes puede someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afecte a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos». En este caso, además de los artículos 149.1.7 CE y 170 EAC, se invocan los artículos 112 y 115 EAC.

- El artículo 18.3 RDL 3/2012, que da nueva redacción al artículo 51 ET, en la medida en que modifica la forma y las modalidades de intervención de la autoridad laboral en la tramitación y la resolución de los expedientes de despido colectivo.

- La disposición adicional primera RDL 3/2012, sobre financiación, aplicación y control de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales, que podría vulnerar, además de los preceptos del bloque de constitucionalidad mencionados relativos a las competencias en materia laboral, los artículos 149.1.17 CE y 165 EAC.

- Las disposiciones transitorias séptima y octava RDL 3/2012, en la medida en que atribuyen funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal en relación con la actividad formativa y su financiación en los contratos para la formación y el aprendizaje vigentes y en los suscritos a partir de la entrada en vigor del Real decreto-ley objeto de dictamen.

- La disposición final séptima RDL 3/2012, que modifica el Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el cual se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

- La disposición final octava RDL 3/2012, que modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

- La disposición final décima RDL 3/2012, que modifica la letra *f* del apartado 1 del artículo 25 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

- La disposición final undécima RDL 3/2012, que suprime el apartado «Medidas estatales de inserción laboral de personas con discapacidad» del apartado 5.6 del anexo del Real decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia española de empleo 2012-2014.

- La disposición final duodécima RDL 3/2012, que fija el catálogo de acciones y medidas que tienen el carácter de medidas de ámbito estatal a los efectos de su aplicación para el conjunto del Estado, por parte de comunidades autónomas y del Servicio Público de Empleo Estatal, en los ámbitos competenciales respectivos, en el marco de la Estrategia española de empleo 2012-2014.

Además, a este conjunto de preceptos hay que añadir las disposiciones adicionales segunda y tercera RDL 3/2012, que prevén la regulación de los expedientes de regulación de empleo en el sector público, respecto de las cuales se expresa la posible vulneración de las competencias de la Generalitat reconocidas por el artículo 136 EAC.

3. Expuesto el contenido de los preceptos solicitados y las razones que fundamentan las dudas de inconstitucionalidad y antiestatutariedad de acuerdo con las solicitudes, señalaremos la estructura de nuestro Dictamen con el fin de darles adecuada respuesta.

En el fundamento jurídico segundo analizaremos el cumplimiento por parte del RDL 3/2012 del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» previsto por el artículo 86.1 CE, atendiendo a la consolidada doctrina constitucional respecto a esta cuestión. Asimismo, examinaremos el respeto por parte del Real decreto-ley objeto de dictamen de los límites materiales previstos en el artículo 86.1 CE, con particular atención al límite consistente en la no «afectación» por parte de la norma con rango de ley aprobada por el Gobierno de «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» de la Constitución.

En los fundamentos jurídicos tercero y cuarto, abordaremos las dudas de constitucionalidad y de estatutariedad por motivos de carácter competencial

referidos a los preceptos del RDL 3/2012 solicitados, que hemos expuesto anteriormente. Primeramente, procederemos a su encuadre en la correspondiente materia competencial de acuerdo con los criterios que hemos utilizado en nuestra doctrina consultiva. Y, a continuación, examinaremos el régimen competencial de la materia laboral, para aplicarlo acto seguido a cada uno de los preceptos solicitados.

En los fundamentos jurídicos quinto y sexto trataremos los reproches de orden material o sustantivo formulados contra determinados preceptos del RDL 3/2012 solicitados. En el quinto se expondrá el canon de constitucionalidad en relación con los derechos constitucionales afectados, señaladamente los derechos al trabajo y a la negociación colectiva. Asimismo, nos referiremos a la eventual vulneración de las normas de derecho europeo y de derecho internacional invocadas por los solicitantes. Y en el sexto y último, procederemos a aplicar el canon mencionado en los preceptos objeto de la solicitud.

4. Con el fin de acotar el objeto del presente Dictamen, es preciso hacer todavía una última precisión. De acuerdo con la función consultiva que ha de ejercer el Consell en este supuesto (art. 76.3 EAC; art. 16.2.*a* LCGE), nuestro Dictamen, en principio, debería pronunciarse únicamente sobre los preceptos citados del RDL 3/2012 cuando modifiquen, supriman o adicionen normas a las correspondientes disposiciones estatales anteriores, buena parte de las cuales se encuentran en el Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo. De hecho, aparte de algunos preceptos que introducen *ex novo* normas a la anterior legislación, la mayoría de preceptos del RDL 3/2012 proceden a modificarla mediante técnicas legislativas diferentes.

Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, nada impide la impugnación de una norma que reproduce una norma anterior que no fue

recurrida. En palabras del propio Tribunal, «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 mayo, FJ 4, reiterada en la STC 214/1994, de 14 de julio, *FJ 4.A*). Dado que nuestra función consultiva se ejerce en esta ocasión con carácter previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento, deberemos tener en cuenta estos criterios a la hora de emitir nuestra opinión sobre los preceptos solicitados en las dos peticiones.

Segundo. La legitimidad constitucional del decreto-ley

1. En su solicitud de dictamen, los grupos parlamentarios Socialista, de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, de Esquerra Republicana de Catalunya y el subgrupo de Solidaritat Catalana per la Independència consideran, como primera duda de constitucionalidad, que el RDL 3/2012 podría no respetar los condicionamientos formales y materiales que establece la Constitución respecto a la utilización del decreto-ley.

Nos corresponde examinar, en primer lugar, si esta disposición con rango de ley aprobada por el Gobierno del Estado es respetuosa con lo que dispone el apartado 1 del artículo 86 CE. Este precepto constitucional establece, en primer lugar, un requisito de orden formal que la disposición debe respetar: «En caso extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes [...]». En segundo lugar, añade un requisito de carácter material según el cual éstos últimos no podrán superar unos determinados límites, dado que «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a

los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general».

Pasamos a analizar el requisito formal relativo a la acreditación, por parte del Gobierno del Estado, del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Un primer elemento que debe servir para determinar los criterios que ha tenido en cuenta el Gobierno para justificar el carácter extraordinario de la medida que ha adoptado para hacer frente a las circunstancias que requieren una respuesta normativa urgente es la exposición de motivos que acompaña la parte dispositiva del Decreto-ley. A modo de resumen sintético de su contenido, el Gobierno argumenta, con carácter general, que su decisión ha sido motivada por la situación de crisis económica, que ha hecho que España sea el Estado de la Unión Europea con más desempleo, y que las medidas hasta ahora adoptadas en este sentido, han sido insuficientes. También hace mención de las peticiones de reformas formuladas por instituciones europeas y mundiales y al desasosiego con el que los mercados internacionales observan la situación laboral; a las presiones de los mercados financieros sobre la zona euro, la deuda pública española; y a las iniciativas adoptadas por la Unión Europea, plasmadas en la recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011, relativa al Programa nacional de reforma de 2011 de España. Con carácter más específico, y con el fin de justificar la disposición, el Gobierno añade que la extraordinaria y urgente necesidad es predicable de manera individualizada tanto respecto a cada una de las medidas adoptadas como del conjunto de la disposición. Asimismo, por una parte, recuerda que en caso de haber seguido el procedimiento legislativo ordinario se hubiera producido un impacto negativo en las decisiones de los empresarios para la contratación y se hubiera alterado gravemente el mercado de trabajo. Y, por otra parte, argumenta que el instrumento del decreto-ley ha sido la práctica normativa habitual en todas las modificaciones legales dirigidas a estimular la contratación.

Un segundo elemento a tener en cuenta, con el fin de valorar la adecuación del RDL 3/2012 a los requisitos formales del artículo 86.1 CE, es la posición sostenida por el Gobierno en el debate parlamentario sobre su convalidación por el Congreso de los Diputados. En este sentido, podemos constatar que de éste no se deducen nuevos argumentos respecto a la cuestión examinada, ya que en su intervención parlamentaria en la Cámara baja, la ministra de Empleo y Seguridad Social se limitó a reproducir, esencialmente, el contenido de la exposición de motivos (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 17, de 8 de marzo de 2012).

Una vez expuestos los argumentos principales que el Gobierno ha utilizado para justificar el carácter extraordinario y urgente del RDL 3/2012, nos corresponde proceder a su contraste con la interpretación que del presupuesto de hecho habilitante ha hecho la jurisprudencia constitucional. Sobre este particular, una consolidada doctrina recogida, entre otras, por la STC 68/2007, de 28 de marzo, que reproduce lo establecido por las SSTC 189/2005, de 7 de julio (FJ 3) y 329/2005, de 15 de diciembre (FJ 5), determina dos reglas interpretativas que deben tenerse en cuenta con relación a la disposición que es objeto de nuestro dictamen: la primera se refiere «al 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"», lo cual comporta la aceptación de un cierto grado de deferencia respecto a juicio de oportunidad que realice el Gobierno sobre la procedencia de recurrir a la institución normativa de la legislación de urgencia, para hacer frente, mediante una disposición con rango de ley, a una determinada situación de hecho que precisa de una respuesta urgente y que, al mismo tiempo, comporta prescindir del procedimiento ordinario de aprobación de una ley formal por las Cortes Generales.

La segunda regla interpretativa es la que exige que la medida adoptada mantenga «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto [de hecho] habilitante» (FJ 5), regla que obliga a que el contenido específico de lo que prescribe de forma sustantiva la disposición aprobada responda a la situación de extraordinaria y urgente necesidad. En el mismo sentido, debemos hacer constar también el criterio sostenido por la reciente STC 1/2012, de 13 de enero (FJ 6).

Por su parte, el Consell de Garanties Estatutàries, en una línea interpretativa similar -a pesar de referirse al uso del decreto-ley de la Generalitat- ha establecido que:

> «[...] nuestra posición, expuesta en el Dictamen 7/2010, siendo también partidaria de un escrutinio exigente de las condiciones formales del decreto-ley, se ha manifestado deferente, al mismo tiempo, con la legislación gubernamental en situaciones vinculadas a las circunstancias económicas excepcionales o problemáticas, siempre y cuando estén suficientemente justificadas por parte del Gobierno.» (DCGE 1/2012, de 10 de enero, FJ 2)

Este es el caso, analizadas en general, del conjunto de circunstancias que rodean el RDL 3/2012, respecto de las que los datos que aporta el Gobierno sobre la situación económica y el porcentaje de la población en edad laboral sin trabajo son un factor que avala la adopción de las medidas por el procedimiento de urgencia.

En efecto, deben tenerse en cuenta las consecuencias derivadas de la crisis económica, que han puesto de manifiesto -según el Gobierno- las debilidades del modelo laboral español y han provocado un considerable aumento de la tasa de paro. Objetivamente, la situación está definida por un proceso de destrucción de empleo que afecta especialmente al colectivo de personas menores de 25 años, un crecimiento del desempleo de larga duración muy

superior a la media de los países de la OCDE, un aumento también de la tasa de temporalidad y un descenso considerable de la afiliación a la Seguridad Social. El Gobierno argumenta la situación de crisis económica y laboral aportando una serie de datos económicos, que figuran en la exposición de motivos, y afirma que la reforma emprendida intenta garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo.

Para este Consell, como institución consultiva que vela por la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las disposiciones del Estado y de la Generalitat, no hay ningún elemento que permita cuestionar la relevancia de los datos que aporta el Gobierno con el fin de justificar la aprobación de una disposición de esta naturaleza. De forma similar, nos hemos manifestado en nuestro Dictamen 1/2012, de 10 de enero (FJ 2), y ahora debemos reiterar esta posición porque entendemos que la situación que ampara la extraordinaria y urgente necesidad reside en el elemento causal de la situación de crisis económica y su impacto sobre el mercado laboral.

En consecuencia, consideramos que, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial y consultiva citada, las razones expuestas por el Gobierno que especial y directamente se relacionan con la situación de crisis económica y su incidencia en el mercado laboral, así como su proyección sobre el contenido de las medidas adoptadas para el texto articulado, pueden permitir justificar la legitimidad constitucional de la disposición adoptada, a los efectos del cumplimiento de los requisitos formales que establece el artículo 86.1 CE, tanto con respecto a la concurrencia del presupuesto habilitante como con respecto a la conexión entre la situación de necesidad, extraordinaria y urgente, y el conjunto de medidas de reforma del mercado laboral adoptadas por el RDL 3/2012.

2. Corresponde examinar, en segundo lugar, si el RDL 3/2012 respeta los límites materiales que también vienen determinados por el artículo 86.1 CE. Teniendo en cuenta el contenido de la disposición que es objeto de dictamen, nuestra opinión se centrará en analizar si el Gobierno ha observado el límite que le obliga a que el decreto-ley no pueda afectar «[...] a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I». Y, más específicamente, debemos recordar que nuestro análisis quedará limitado a los preceptos del RDL 3/2012 que en materia de derechos del ámbito laboral han sido el objeto de la primera solicitud de dictamen. Por lo tanto, tomaremos como única referencia los preceptos contenidos en los artículos 4, 5, 12 y 14, las disposiciones adicionales segunda y tercera y la disposición derogatoria única de esta norma.

La doctrina jurisprudencial sobre el límite material que prohíbe al decreto-ley «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I se encuentra en la temprana STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 8), que estableció una doctrina que ha sido desarrollada en resoluciones posteriores, como las SSTC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 6 y 7) y 329/2005, de 15 de diciembre (FJ 8). De la primera de las citadas, cabe destacar los criterios que, posteriormente, han sido reiterados por la doctrina del Tribunal y que nos deben servir para examinar el objeto de nuestro Dictamen. Así, sobre el límite material que impide «afectar» a derechos, deberes y libertades, se 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)

Posteriormente, el Tribunal Constitucional también ha advertido que la noción «afectar» no solo debe identificarse con la prohibición de establecer el régimen general del derecho mediante decreto-ley, sino que este tampoco puede alterarlo ni modificar los elementos esenciales (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6 y 7).

La aplicación concreta de esta doctrina ha llevado al Tribunal Constitucional a considerar contraria a la Constitución, por ejemplo, la utilización del decreto-ley para fijar y determinar las normas de competencia judicial, considerando que esta era una forma prohibida de afectación del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley ex artículo 24.2 CE, dado que el uso de la legislación de urgencia en esta materia supone una contravención de un elemento esencial del derecho a la tutela judicial, como es la calidad de ley formal de la norma que establezca los criterios fundamentales de competencia jurisdiccional (STC 93/1988, de 24 de mayo, FJ 4). Por el contrario, el Tribunal ha considerado que la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas mediante decreto-ley no comporta una regulación general del derecho (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 8, y 6/1994, de 17 de enero, FJ 3).

En todo caso, y a los efectos de nuestro Dictamen, debemos subrayar, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial citada, que esta ha sido esencialmente concebida para evitar la inaplicación de hecho de la figura del decreto-ley que se derivaría de una interpretación literal y, por lo tanto, muy estricta, del concepto «afectar» incorporado por la Constitución. A partir de aquí, podemos fijar dos criterios básicos que deben retenerse con el fin de

determinar el alcance de la mencionada cláusula restrictiva sobre el decreto-ley y que se concretan en dos aspectos: por una parte, que la legislación de urgencia no regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE y que la interpretación constitucionalmente adecuada tenga en cuenta la configuración constitucional de los derechos en cuestión, su ubicación sistemática en el título I CE; y, de la otra, el mayor o menor grado de intensidad o rigor de las garantías de las que disfrutan, en virtud de lo que establece el artículo 53 CE.

De acuerdo con este referente fijado por la doctrina jurisprudencial, entendemos que el «régimen general» de un derecho, de un deber o de una libertad es equiparable al establecimiento de su régimen jurídico, es decir, a la ordenación de las reglas relativas a la titularidad, al objeto, a la forma o al procedimiento que definen el derecho, además de las referidas a los límites y las garantías para su ejercicio, todos ellos elementos esenciales del derecho.

En función de este parámetro interpretativo que nos ofrece la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del límite material del artículo 86.1 CE relativo a los derechos, los deberes y las libertades, procedemos a su aplicación respecto de los preceptos que han sido objeto de la solicitud y que se refieren a los derechos del ámbito laboral. En este sentido, tenemos que avanzar que descartamos objeciones de inconstitucionalidad con respecto a los artículos 4 y 5, a las disposiciones adicionales segunda y tercera y a la disposición derogatoria única RDL 3/2012, porque no establecen un nuevo régimen general de los derechos invocados por la primera solicitud. Por contra, no será así respecto del artículo 12, apartados Uno y Dos, relativo a la modificación sustancial de condiciones de trabajo, ni tampoco respecto del artículo 14, apartados Uno, Tres y Seis, referido a la negociación colectiva.

En primer lugar, examinamos las modificaciones introducidas por el artículo 14 RDL 3/2012, que reforma aspectos de especial relevancia para el ejercicio

del derecho a la negociación colectiva. En lo que nos interesa remarcar, a los efectos del análisis de los límites materiales al uso del decreto-ley, centraremos nuestra atención en: el apartado Uno, último párrafo, que da nueva redacción en el apartado 3 del artículo 82 ET; el apartado Tres, que da nueva redacción en el apartado 2 del artículo 84 ET; y el apartado Seis, que modifica el apartado 3 del artículo 86 ET.

Con relación al artículo 14. Uno del RDL 3/2012, entendemos que su contenido comporta la introducción de cambios esenciales en el régimen del «derecho a la negociación colectiva del trabajo entre los representantes de los trabajadores y los empresarios» reconocido en el artículo 37.1 CE, que está sometido a reserva de ley (art. 53.1 CE). Además, el artículo 37.1 CE contiene un mandato específico al legislador a fin de que, al regular este derecho, garantice «la fuerza vinculante de los convenios».

En efecto, esta finalidad de establecer una nueva regulación de amplio alcance deriva de la propia exposición de motivos del Decreto-ley, cuando el Gobierno, después de reconocer que en materia de negociación colectiva se prevé la posibilidad de desvinculación del convenio colectivo en vigor, otorga prioridad al convenio colectivo de empresa, establece un nuevo régimen de ultraactividad de los convenios colectivos y afirma, seguidamente, que «el presente real decreto-ley incorpora una modificación del régimen del descuelgue para que, ante la falta de acuerdo y la no solución del conflicto por otras vías autónomas, las partes se sometan a un arbitraje canalizado a través de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos similares de las Comunidades Autónomas».

Y además, al justificar que en el RDL 3/2012 concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, concluye reconociendo que «[...] las modificaciones incluidas en los aspectos relativos a la negociación colectiva exigen dotar de certidumbre a las bases sobre las que las partes

negociadoras deben abordar la negociación y revisión de los convenios colectivos, a la vista de las sustanciales novedades introducidas por este real decreto-ley en el Titulo III del Estatuto de los Trabajadores». Por lo tanto, el Gobierno parece admitir *prima facie* que con esta disposición, que introduce «sustanciales novedades», se establece una nueva ordenación o régimen jurídico de la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios.

Sin embargo, en todo caso, además de las razones justificativas expuestas por el ejecutivo en la motivación de la disposición aprobada, se debe determinar, sobre todo, en qué consiste, sustantivamente, este nuevo régimen de la negociación colectiva, respecto de la regulación inmediatamente anterior al Decreto-ley objeto de dictamen.

a) Una primera novedad a destacar, a los efectos de valoración de la eventual infracción de los límites materiales del artículo 86.1 CE, es la regla general de prioridad en favor del convenio de empresa, en los casos de concurrencia de convenios colectivos, prevista en la nueva redacción que el artículo 14.Tres RDL 3/2012 da al apartado 2 del artículo 84 ET:

> «La regulación de las condiciones que establece un convenio de empresa tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior [...].»

En este punto, el legislador adopta una medida que supone reducir la eficacia de los convenios de sector, en determinadas condiciones**.** En efecto, con la introducción de la prioridad del convenio de empresa sobre el resto de convenios, el RDL 3/2012 atribuye a estos últimos un carácter supletorio que modifica notoriamente el papel que a partir de ahora hayan de tener los convenios de alcance superior en el seno de las empresas.

Y unido a lo anterior, no puede pasarse por alto que esta nueva regla de prioridad afecta a la inmensa mayoría de las empresas españolas. Así, debe señalarse que el propio Decreto-ley detalla en la exposición de motivos que el 99,23% de las empresas son de 50 o menos trabajadores. Como consecuencia de este dato empírico, la regla de la prioridad del convenio de empresa también tendrá efectos sobre la actividad de los sindicatos, en tanto que organizaciones profesionales, en las empresas, ya que en las de pequeña dimensión la actividad sindical la protagonizan los comités de empresa y los delegados de personal (art. 87 ET).

b) Una segunda novedad que debemos considerar es la que se incorpora en el último párrafo del apartado Uno del artículo 14, que establece:

> «Cuando el periodo de consultas finalice sin acuerdo y las partes no se hubieran sometido a los procedimientos mencionados a los que se refiere el párrafo anterior o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos [...].»

Del análisis del contenido del apartado Uno del artículo 14 RDL 3/2012, constatamos que este va más allá en la configuración de una nueva lógica en la regulación del procedimiento de negociación que rige la revisión de los acuerdos de un convenio colectivo. La novedad de procedimiento se concreta en la introducción de la previsión de una intervención administrativa, en virtud de la cual, en ausencia de acuerdo entre las partes, la resolución de la controversia se remite finalmente, a partir de la voluntad unilateral de cualquiera de las partes, y sin que sea necesario el acuerdo de la otra, a la decisión de un órgano administrativo, que es la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o el órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma. La intervención administrativa instada por cualquiera de las partes negociadoras de la relación laboral responde, objetivamente, a una

nueva lógica sobre el papel de la administración pública en el marco del valor vinculante de los convenios. Por lo tanto, estamos ante un cambio objetivo en la forma o procedimiento de ejercicio del derecho a la negociación colectiva.

c) Adicionalmente, una tercera novedad que debe tenerse en cuenta es la nueva regla sobre la limitación de la vigencia y la eficacia de los convenios colectivos una vez han sido denunciados, conocida como «ultraactividad», que ha sido introducida por el artículo 14.Seis (último párrafo) RDL 3/2012, por el cual se da una nueva redacción en el apartado 3 del artículo 86 ET. Los términos de ésta son los siguientes:

> «Transcurridos dos años desde la denuncia del convenio colectivo sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, aquél perderá, salvo pacto en contrario, vigencia y se aplicará, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación.»

Por lo tanto, se modifica el régimen de aplicación y la vigencia de los convenios, estando concernido, una vez más, un aspecto muy significativo del régimen jurídico del derecho a la negociación colectiva.

A continuación, debemos analizar si esta nueva regulación de la negociación colectiva establecida en los diversos apartados del artículo 14 RDL 3/2012 identificados anteriormente podría formar parte, sin embargo, del margen de decisión del legislador autor de la disposición, en este caso el Gobierno. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional a la que hemos hecho mención, y que tiene un primer referente en la STC 111/1983 (FJ 8), y otras de posteriores, sobre la interpretación del límite material del artículo 86.1 CE («no podrán afectar»), reitera la necesidad -entre otros criterios- de tener en cuenta la «colocación en el texto constitucional dentro de laso diversas seccionas y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor

protector a tenor del artículo 53 de la CE». También hemos recordado el criterio consistente en diferenciar entre los aspectos sustanciales y los de naturaleza técnica o instrumental vinculados a un derecho o libertad, que estableció la STC 329/2005 (FJ 9), respecto de los derechos fundamentales del artículo 20.1.*a* y *d* CE, donde específicamente se afirmó: «[...] 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 caso de que nos ocupa, podemos constatar que las reformas introducidas, tanto en las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo por parte del empresario (art. 12 RDL 3/2012) como en la negociación colectiva (art. 14 RDL 3/2012), no son accesorias, sino que afectan elementos relevantes de su régimen jurídico.

Y en lo que se refiere a su ubicación sistemática en el texto constitucional el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 37.1 CE ofrece un perfil de derecho que disfruta de un importante nivel de garantías constitucionales. Ciertamente no es un derecho fundamental en sentido estricto, pero tampoco es un principio rector. Sus garantías, que limitan al legislador, son más intensas que las de los principios rectores. Está integrado en la sección 2ª del capítulo II del título I CE, razón por la cual disfruta de las garantías del artículo 53.1 CE. Además, la negociación colectiva, como forma de actividad sindical, integra, según la jurisprudencia constitucional, el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE (SSTC 134/1994, de 9 de mayo; 95/1996, de 29 de mayo; 80/2000, de 27 de marzo). Finalmente, si, como es el caso del objeto de este Dictamen, su contenido fuera regulado mediante decreto-ley, la cláusula restrictiva del artículo 86.1 CE impide -como hemos visto- que

mediante la legislación de urgencia se lleve a cabo una regulación de su régimen general.

d) Por último, debemos prestar atención a los cambios introducidos por el apartado Uno del artículo 12 RDL 3/2012, referido a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, en la medida en que puedan afectar a la regulación del derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE)

El artículo 12. Uno RDL 3/2012 da una nueva redacción al artículo 41.1.*d* ET, estableciendo que entre las materias en las que «[l]a dirección de la empresa puede acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción [...] que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa,» se encuentra: «d) Sistema de remuneración y cuantía salarial». La novedad introducida aquí es la específica inclusión de la «cuantía salarial».

Parece difícil dudar de la relevancia de esta novedad legal que afecta a la determinación de la cuantía que el trabajador debe percibir por su prestación laboral a la empresa y, así como, de su incidencia sobre las condiciones de trabajo en el seno de la empresa. En la medida en que, además, es al empresario a quien corresponde acordar la modificación, al margen de la otra parte de la relación laboral, el RDL 3/2012 introduce también en este caso una regulación de carácter general que afecta al objeto del derecho a la negociación colectiva, dado que, como ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional, el salario constituye parte esencial del convenio colectivo (STC 225/2001, de 26 de noviembre, FJ 7, que se remite a las SSTC 105/1992, de 1 de julio y 107/2000, de 5 de mayo).

Por lo tanto, atendiendo las consideraciones hasta aquí expuestas, la suma de estas nuevas reglas reguladoras de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo introducidas por el artículo 12 RDL 3/2012 (en sus apartados Uno y Dos) y de la negociación colectiva incorporadas por el artículo 14 RDL 3/2012 (en sus apartados Uno, Tres y Seis) afectan especialmente al objeto, la forma, el procedimiento, la eficacia y la vigencia de los convenios colectivos. En este sentido, las modificaciones incorporadas presentan un grado de relevancia en la configuración del régimen convencional de la negociación entre trabajadores y empresarios que supera lo que sería propio de una reforma accesoria, teniendo, en cambio, un grado de incidencia muy relevante.

3. Antes, sin embargo, de concluir definitivamente nuestro examen sobre el cumplimiento por parte del Gobierno del Estado del presupuesto de hecho habilitante, conviene añadir una observación de carácter específico en punto a la técnica jurídica utilizada. Sobre este particular, consideramos que a partir de un análisis global del contenido del RDL 3/2012 y del contenido de sus disposiciones finales séptima y octava, debe indicarse que la técnica normativa utilizada por estas disposiciones finales no ha sido la más adecuada. Porque las disposiciones citadas utilizan el Decreto-ley para modificar disposiciones de naturaleza reglamentaria para, inmediatamente, y sin solución de continuidad, habilitar al Gobierno o a la ministra de Empleo y Seguridad Social para modificar por Real decreto o mediante orden ministerial, lo previamente modificado por el RDL 3/2012. Esta singular elevación parcial de rango del contenido de una disposición reglamentaria para permitir, seguidamente, su deslegalización afecta, respectivamente, al Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (disposición final séptima) y a la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, en materia de formación de la oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas

destinadas a su financiación. Dos disposiciones gubernamentales que fueron impugnadas por la Generalitat y sobre las que todavía no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

Dicho esto, de acuerdo con los argumentos expuestos, consideramos que el artículo 12 (apartados Uno y Dos, primer párrafo) y el artículo 14 (apartados Uno, Tres y Seis) del RDL 3/2012 vulneran el límite material del artículo 86.1 CE, dado que afectan a los referidos derechos de los artículos 35 y 37.1 CE, y, por tanto, son contrarios a la Constitución.

Tercero. El marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en el ámbito laboral

1. Como hemos avanzado, en este fundamento jurídico se examinarán los preceptos solicitados del RDL 3/2012 que suscitan dudas de constitucionalidad y estatutariedad por motivos competenciales, tal como han quedado expuestas en el fundamento jurídico primero de este Dictamen.

Hay que empezar señalando que, según su disposición final decimocuarta, el RDL 3/2012 se dicta al amparo del artículo 149.1.6 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación procesal; del artículo 149.1.7 CE, que le atribuye la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas; y del artículo 149.1.17 CE, que le confiere competencia sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

Los solicitantes entienden que los preceptos del RDL 3/2012 que examinaremos en este fundamento jurídico podrían vulnerar los artículos 149.1.7 CE y 149.1.17 CE, y las competencias atribuidas a la Generalitat por el artículo 170 EAC («trabajo y relaciones laborales»), el artículo 165 EAC («seguridad social»), y artículo 136 EAC («la función pública y el personal al servicio de las administraciones públicas catalanas»).

Hemos afirmado en anteriores dictámenes que, ante una pluralidad de títulos invocados, debe verificarse si es o no correcto el encuadre de los preceptos examinados en los correspondientes títulos competenciales teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, en particular, la relativa a supuestos de concurrencia de títulos competenciales (DCGE 2/2011, de 21 de marzo, FJ 1.3; DCGE 7/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; DCGE 9/2011, 27 de septiembre, FJ 2). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los títulos competenciales no son intercambiables y que, en los supuestos de concurrencia, debe determinarse cuál es en cada caso el título competencial prevalente, teniendo en cuenta la razón o la finalidad de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado (véase, por todas, la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3). Asimismo, ha señalado como criterio general a tener en cuenta para resolver los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica, con algunas excepciones (SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 4, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Siguiendo estos criterios, podemos identificar el título competencial prevalente en el que deben encuadrarse los preceptos solicitados del RDL 3/2012. No obstante la precisión que se hará al examinar cada uno de los preceptos, podemos afirmar que la aplicación de la mencionada doctrina constitucional nos lleva a concluir que el título en el que estos deben encuadrarse es el previsto en el artículo 149.1.7 CE, ya que en relación con

los demás títulos citados en la disposición final decimocuarta del RDL 3/2012, este es el título más específico y, por lo tanto, el que ostenta carácter prevalente atendiendo a la razón o finalidad de la norma atributiva de competencias y al contenido de los preceptos objeto del presente dictamen. Por lo que respecta a la finalidad de la disposición estatal, su exposición de motivos afirma que contiene medidas «con el fin de establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales», y que la reforma «apuesta por el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo: equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal; la de la modalidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo; entre las tutelas que operan en el contrato de trabajo y las que operan en el mercado de trabajo». Respecto al contenido de los preceptos, que examinaremos posteriormente, la propia exposición de motivos dice que el Real decreto-ley contiene «medidas» relacionadas con la formación de los trabajadores, la contratación indefinida, la flexibilidad interna en la empresa, y la extinción del contrato de trabajo.

Pues bien, todo esto permite encuadrar, sin dificultades, la mayoría de preceptos del RDL 3/2012 en la materia «laboral», entendida en el sentido restringido que le ha atribuido la jurisprudencia constitucional. En efecto, como decíamos en nuestro DCGE 5/2010, de 20 de abril (FJ 2) ésta «ha acotado el ámbito material de la competencia, excluyendo de esta otras actuaciones públicas como, por ejemplo, las que se llevan a cabo sobre la Seguridad Social, las cooperativas o la formación profesional. En este sentido, la STC 35/1982, de 14 de junio, afirmó 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 quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (DCGE 5/2010, FJ 2).

Efectivamente, en diversos pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha ido delimitando negativamente la materia «laboral», de la que ha excluido otras materias con las que puede tener una clara conexión: la Seguridad Social (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11 y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 2), las sociedades cooperativas (STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3), la asistencia social (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5), o incluso la formación ocupacional reglada, por su pertenencia al sistema educativo encuadrado en la «enseñanza» (STC 48/1985, de 28 de marzo, FJ 4 y 5).

En cambio, a la hora de delimitar positivamente el ámbito material de esta competencia, el Tribunal Constitucional en la STC 195/1996, de 28 de noviembre (FJ 5) ya aceptó que, entre otras, la formación profesional ocupacional se insertaba «con toda claridad» en la «legislación laboral», afirmación que reiteró en la posterior STC 95/2002, de 25 de abril (FJ 8), basándose en el argumento que la formación profesional continúa de los trabajadores ocupados «concierne en la regulación de uno concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral». Se descartaba así que este tipo de formación pudiera insertarse en la materia «enseñanza», pero, asimismo, que fuera susceptible de ser encuadrada en las «bases y coordinación de la planificación general de la economía» (art. 149.1.13 CE), ya que sólo es un aspecto tangencial de la «política de empleo».

2. Una vez encuadrados los preceptos solicitados en la materia «laboral», podemos ya determinar su régimen competencial derivado de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad.

El artículo 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación laboral», entendiendo la legislación en «sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2, y 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Es decir, al Estado se le confiere, pues, la competencia exclusiva sobre la normación con un alcance:

> «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)

Respecto a las competencias ejecutivas en materia laboral, la repetida STC 35/1982 declaró que las comunidades autónomas «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 mismo sentido, la STC 194/1994, de 28 de junio, al referirse a la ejecución de la legislación laboral, precisó 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). Y la STC 51/2006,

citada, se refirió a la ejecución de la legislación laboral como una competencia «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). Como decimos en el DCGE 5/2010, de la jurisprudencia constitucional se deduce «una comprensión también "material" de la ejecución, en el sentido de que la ordenación normativa de la propia competencia funcional de ejecución y de la organización administrativa se puede expresar a través de cualquier norma autonómica» (FJ 2).

En este punto hay que tener en cuenta las modificaciones que ha comportado la aprobación del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006. El Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 atribuyó a la Generalitat la competencia de ejecución de la legislación de trabajo en los términos fijados por el artículo 11.2, que reservaba al Estado todas las competencias en materia de «fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias». El Estatuto vigente ha eliminado esta reserva estatal, y al asumir la competencia ejecutiva en la materia «Trabajo y relaciones laborales» (art. 170 EAC), ha incluido, entre otras cuestiones, una submateria que atribuye a la Generalitat «[l]as políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o las actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña» (art. 170.1.*b* EAC).

Éstas son, pues, las reglas que definen el régimen competencial de la materia laboral según las normas actuales del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, las que deben servir de parámetro para emitir nuestro juicio de constitucionalidad y estatutariedad de los preceptos objeto del presente Dictamen. Sin embargo, para llevar a cabo de forma precisa el examen de

estos preceptos es necesario, previamente, hacer referencia a dos elementos que han incidido en este régimen competencial: los traspasos de servicios del Estado a la Generalitat en esta materia y la evolución de la legislación laboral en el ámbito de la formación profesional ocupacional, que ha dado lugar a una notable conflictividad competencial dadas las consecuencias que ha tenido para las competencias ejecutivas de la Generalitat en la materia.

3. De acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional, los reales decretos de traspasos no atribuyen ni reconocen competencias y, por lo tanto, no pueden modificar ni alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y por los estatutos, dado que sólo traspasan servicios, funciones e instituciones (por todas, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 12). Pero la misma jurisprudencia ha admitido que, además de referirse a los medios o instrumentos necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas, los reales decretos de traspasos tienen un valor interpretativo ya que contienen una especificación de las funciones que recibe la comunidad autónoma y de las que el Estado retiene (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5). Asimismo, ha precisado que su contenido no puede ser alterado mediante una intervención unilateral del legislador estatal porque existe una «reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida» (STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 10).

Tal como recordó el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 230, de 22 de julio de 2002 (F. II) en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, las primeras transferencias se produjeron mediante el Real decreto 1577/1991, de 18 de octubre, de traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional a la Generalidad, que plasmaba el Acuerdo de la Comisión Mixta de 23 de septiembre de 1991. El apartado B) del Acuerdo traspasaba «[l]a ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, o norma que lo sustituya, cuya aprobación corresponde al Gobierno,» y que comprendía entre otras cuestiones, «[l]a programación,

organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas». El mencionado Plan (aprobado por RD 1618/1990, de 14 de diciembre) reguló por primera vez la formación continua como una tipología formativa incluida en la formación profesional ocupacional. El Acuerdo traspasaba también a la Generalitat funciones concretas en el ámbito de la formación profesional ocupacional que hasta entonces realizaba el INEM en Cataluña, en concreto: la titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del INEM en el territorio de Cataluña (excepto dos centros que se reservaba el Estado, transferidos posteriormente mediante el RD 1050/1997, de 27 de junio); la elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones; el seguimiento de la formación profesional en Cataluña; la gestión de un Registro de centros y entidades colaboradoras; la organización y ejecución de proyectos experimentales o innovadores de formación profesional ocupacional y la expedición de títulos o certificados de profesionalidad de acuerdo con la normativa general que se aprobara. La propia STC 95/2002 pone de relieve que todas estas funciones se traspasaban a la Generalitat «sin distinguir entre las diversas modalidades de formación profesional ocupacional (es decir, comprendiendo la formación continúa de los trabajadores asalariados)» (FJ 14). Eso supuso que todas las funciones ejecutivas relativas a la formación profesional ocupacional objeto del Plan de Formación Profesional e Inserción Profesional de 1990 se transferían a la Generalitat de Catalunya.

Con posterioridad a este primer Real decreto de traspasos en la materia, se aprobaron el Real decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de la gestión realizada por el INEM en el ámbito de trabajo, el empleo y la formación; y el Real decreto 2227/1998, de 16 de octubre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones y servicios en materia de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina (ISM). Para las funciones concurrentes y

compartidas entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, los reales decretos preveían la necesidad de intercambio de información y la cooperación permanentes mediante diversas fórmulas.

4. El examen del régimen competencial de este aspecto de la materia laboral quedaría incompleto si no hiciéramos una referencia a la evolución que ha seguido la legislación aprobada por el Estado; y a la conflictividad competencial a que ha dado lugar, que se ha traducido en diversos procesos constitucionales, hoy todavía pendientes de resolución.

La primera modificación de la normación en materia laboral tuvo lugar como consecuencia de la firma, el 22 de diciembre de 1992, del «Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados» entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las organizaciones sindicales y empresariales. El Acuerdo introdujo importantes cambios respecto a la formación profesional ocupacional, de la cual se separó la formación continua de los trabajadores ocupados con el fin de darle una sustantividad propia. Por otra parte, y esto es relevante a efectos de nuestro Dictamen, se encomendó la gestión de ésta última (el llamado «subsistema de formación continúa») a los agentes sociales signatarios del Acuerdo a través de un «ente paritario», cuyas acciones formativas se financiaban con una parte de las cotizaciones a «Formación Profesional» previstas en los presupuestos generales del Estado. Se sustituía así el primer Plan Nacional de Formación, aprobado por el Real decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por un nuevo Plan Nacional aprobado mediante el Real decreto 631/1993, de 3 de mayo.

El Gobierno de la Generalitat promovió un conflicto de competencia contra el mencionado Acuerdo tripartito, y un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1993 («Financiación del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua»), que afectaba a la financiación

de las acciones formativas del mencionado ente paritario una parte de las cotizaciones a «Formación Profesional». En su Dictamen núm. 183, de 2 de marzo de 1993 (F. III), previo a la interposición del recurso, el Consell Consultiu estimó que con el Acuerdo tripartito quedaban «gravemente mediatizadas e interferidas» las funcionas ejecutivas de la Generalitat en materia de formación profesional ocupacional, y que la centralización de los fondos afectados a la gestión de la formación que operaba la disposición adicional citada vulneraba las competencias de la Generalitat. En la repetida STC 95/2002, el Tribunal Constitucional estimó parcialmente el conflicto de competencias, afirmando que el Acuerdo llevaba a «desapoderar a la Generalitat de Catalunya de la competencia ejecutiva en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, dentro de su ámbito territorial» (FJ 15); y declaró inconstitucional la disposición impugnada «por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, al excluir a la Generalitat de Cataluña de la percepción de los correspondientes fondos públicos destinados a financiar la formación continúa en su ámbito territorial» (FJ 19). La doctrina establecida en esta Sentencia se reiteró en la posterior STC 190/2002, de 17 de octubre, que declaró inconstitucional un precepto similar de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995.

Antes de estos dos pronunciamientos, se firmaron el II Acuerdo Tripartito (19/12/1996) y el III Acuerdo Tripartito (19/12/2000), que consolidaron el subsistema de formación continúa basado en una gestión que excluye a las comunidades autónomas, tal como reconoce la propia STC 95/2002 (FJ 3). La doctrina contenida en esta resolución, relativa a la financiación de las actuaciones de formación continua, también se reiteró en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, en la que el Tribunal consideró que vulneraba las competencias de la Generalitat una Resolución de la Dirección General del INEM de 25 de julio de 2003 que prorrogaba las convocatorias de ayudas para la formación continua, insistiendo en que «los fondos relativos a estas

ayudas se territorialicen entre las Comunidades Autónomas» (FJ 6), declaración que reiteró en la posterior STC 158/2004, de 23 de septiembre (FJ 7).

En la evolución que ha seguido la legislación laboral aprobada por el Estado, y en particular la relativa a la formación profesional ocupacional, es preciso destacar la aprobación de la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las calificaciones y de la formación profesional, que crea un sistema integral de formación profesional (reglada, continua y ocupacional), calificaciones y acreditación, al que se orientarán las acciones formativas desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Calificaciones Profesionales, y articula aquella formación entorno a un único Catálogo nacional de calificaciones profesionales, que será el «eje nacional del sistema» (art. 7.2). El Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley, que se encuentra hoy pendiente de resolución, siguiendo el Dictamen del Consell Consultiu núm. 231, de 22 de julio de 2002, donde se concluyó que algunos de sus preceptos vulneraban las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de formación profesional ocupacional. Asimismo, el Gobierno del Estado aprobó el Real decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se aprobó una nueva regulación del subsistema de formación profesional continúa, que fue objeto también de impugnación mediante un conflicto de competencia, también pendiente de resolución. Aquella disposición estatal fue después sustituida por el Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y la Generalitat promovió otro conflicto de competencias que tampoco se ha resuelto todavía.

La rápida exposición de la evolución que ha seguido la legislación laboral pone de manifiesto que esta se ha aprobado a menudo apartándose de los criterios jurisprudenciales fijados sobre el régimen competencial de la materia laboral y, específicamente, sobre la gestión y la financiación de la

formación profesional ocupacional. Hasta el punto de que el propio Tribunal Constitucional tuvo que 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 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 tendencia de la legislación laboral, que acabamos de exponer, explica el alto grado de conflictividad competencial que se ha producido en este ámbito, ya que, a menudo, la competencia normativa estatal ha sido utilizada para limitar las competencias ejecutivas de la Generalitat en la materia, desvirtuando, incluso, las funciones transferidas mediante los reales decretos de traspasos. El hecho de que buena parte de estos conflictos estén todavía hoy pendientes de resolución es un dato que no podemos desconocer a la hora de emitir nuestra opinión consultiva, que debe tener en cuenta la doctrina constitucional existente hoy sobre la materia.

Finalmente, y este es un criterio relevante para nuestro pronunciamiento, debe destacarse nuevamente que con posterioridad a la aprobación de la referida normativa laboral, el bloque de la constitucionalidad se ha visto modificado con la entrada en vigor del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006. Como hemos señalado, el artículo 170 EAC ha delimitado

el régimen competencial de la materia «Trabajo y relaciones laborales», especificando las concretas funciones ejecutivas que corresponden a la Generalitat, entre otras, en la submateria de formación profesional ocupacional (art. 170.1.*b* EAC).

En consecuencia, son las vigentes normas de distribución competencial y la mencionada doctrina constitucional sobre la materia laboral lo que conforma el parámetro para llevar a cabo nuestro examen de los preceptos del RDL 3/2012 que, para los solicitantes, ofrecen dudas de constitucionalidad y de estatutariedad basadas en motivos competenciales.

Cuarto. La adecuación de los preceptos solicitados del Real decreto-ley 3/2012 al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias

Procederemos, entonces, en este fundamento jurídico, al análisis de estos preceptos, agrupándolos en función del problema competencial que presentan: 1) la centralización de funciones ejecutivas que en Cataluña corresponderían a la Generalitat; 2) la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado; 3) el alcance de las «medidas estatales» en las políticas activas de empleo; 4) la aplicación y control de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales; y 5) las modificaciones de la normativa laboral que podrían vulnerar las competencias de la Generalitat.

1. Un primer bloque reúne los preceptos del RDL 3/2012 que, según los solicitantes, podrían vulnerar las competencias de la Generalitat por centralizar funciones ejecutivas que, en Cataluña, tendrían que corresponder

a su Administración: artículos 2 y 4.*b*, disposiciones transitorias séptima y octava, y disposiciones finales séptima y octava.

a) El artículo 2 RDL 3/2012 («formación profesional»), en su apartado Dos, da nueva redacción al apartado 2 del artículo 11 ET que, en la letra *d,* establece que el trabajador «deberá recibir la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje directamente en un centro formativo de la red a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, previamente reconocido para ello por el Sistema Nacional de Empleo». Según la primera solicitud de dictamen, la nueva redacción podría vulnerar el artículo 170 EAC «al prever que es el Sistema Nacional de Empleo quien certifica la formación».

Para pronunciarnos sobre esta duda hay que tener presente, en primer lugar, que la disposición adicional quinta de la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, a la cual se refiere el nuevo artículo 11 ET, fue introducida por la Ley orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, y establece en su apartado 1: «Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, consolidarán una red estable de centros de formación profesional que permita armonizar la oferta y avanzar en la calidad de la misma». Acto seguido enumeraba los diferentes tipos de centros que tienen que constituir la mencionada red, entre los cuales se deben entender incluidos los que dependen o hayan sido reconocidos por la Generalitat. En segundo lugar, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, es la que creó el Sistema Nacional de Empleo como «conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas» (art. 5).

Pues bien, de esta normativa estatal sobre la que descansa el nuevo artículo 11 ET, no se deriva ninguna vulneración de las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia laboral ya que los centros formativos a los que se refiere el precepto incluyen los que están ubicados en Cataluña y hayan sido reconocidos por los servicios públicos de empleo de la Generalitat, que forman parte del Sistema Nacional de Empleo.

b) El artículo 4 RDL 3/2012 («contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores») crea una nueva modalidad de contrato de trabajo por tiempo indefinido de la cual pueden hacer uso las empresas que apuesten por la creación de empleo, estableciendo para ello una deducción fiscal. El apartado 4.*b* de este artículo dispone que la empresa que contrate desocupados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo tiene derecho a una deducción fiscal con un importe equivalente al 50% de la prestación por desempleo que el trabajador tenga pendiente de percibir en el momento de la contratación. El precepto añade que «[l]a empresa requerirá al trabajador un certificado del Servicio Público de Empleo Estatal sobre el importe de la prestación pendiente de percibir en la fecha prevista de inicio de la relación laboral». La primera solicitud alega que «la certificación por parte de este organismo podría desconocer la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia laboral» (art. 170 EAC).

Ciertamente, la actuación administrativa contemplada en el precepto debe insertarse en las funciones ejecutivas que tiene asumidas a la Generalitat en materia laboral, ya que la certificación prevista en el artículo 4.4.*b*.3º del RDL 3/2012 versa sobre la prestación contributiva por desempleo que tiene que presentar el trabajador a la empresa a los efectos de la deducción fiscal que esta puede practicar cuando suscriba el nuevo tipo de contrato. Sin embargo, el mencionado RD 1050/1997, sobre traspasos a la Generalitat de las funciones del INEM en Cataluña, no le transfirió las funciones «referentes a las prestaciones por desempleo» (Anexo, B, 2.*d*). Ahora bien, según la

citada Ley 56/2003, las actuaciones relativas a «las solicitudes, reconocimiento y percepción de las prestaciones de desempleo» deben realizarse mediante la cooperación y colaboración de las «que tengan atribuidas la competencia de la gestión del empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal [...] a través de los acuerdos que se adopten en una conferencia sectorial y de los convenios de colaboración» (art. 28.1), y «en ese marco se fijará [...] la prestación integrada de servicios a los demandantes de empleo solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo» (art. 28.2).

La Generalitat y el Estado suscribieron el «Convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña 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 empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, contemplado en el Real decreto 1050/1997, de 27 de junio», publicado mediante Resolución de 1 de diciembre de 2011, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (BOE núm. 301, de 15 de diciembre de 2011). En la cláusula segunda («Determinación de actividades y tareas») se estipula (apdo. 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 las que se citan expresamente la «Tramitación, reclamación y recepción de documentación necesaria, así como el reconocimiento de laso solicitudes de prestaciones, subsidios de desempleo, tanto de laso altas como de laso tramitaciones» (letra *c*), y 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 de Área de Prestaciones que lo sustituya.» (letra *i*).

De lo que se acaba de exponer se deriva que la certificación prevista en el artículo 4.4.*b*.3º del RDL 3/2012 es una actuación administrativa que se realiza en Cataluña por el Servicio Público de Empleo Estatal en colaboración con las oficinas de trabajo de la Generalitat. De esta manera, tal como se ha expuesto, la legislación laboral y su posterior desarrollo han convertido de facto una competencia de ejecución, que debería corresponder a la Generalitat, en una competencia de gestión compartida con la Administración del Estado en Cataluña, en los términos fijados por el mencionado Convenio. Tal como hemos declarado en el DCGE 5/2010 para un supuesto similar, del Real decreto de traspasos y del posterior Convenio de colaboración se deriva una de las posibles interpretaciones de las normas delimitadoras de competencias en la materia que ahora nos ocupa y, consecuentemente, el artículo 4.4.*b*.3º del RDL 3/2012 no es contrario a la Constitución ni al Estatuto de autonomía.

c) La disposición transitoria séptima RDL 3/2012 («Actividad formativa y su financiación en los contratos para la formación y el aprendizaje vigentes») regula los contratos para la formación y el aprendizaje suscritos desde el 31 de agosto de 2011 hasta la entrada en vigor del RDL 3/2012. Por su parte, la disposición transitoria octava regula la «Actividad formativa y su financiación en los contratos para la formación y el aprendizaje celebrados a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley». Según la primera solicitud, ambas disposiciones atribuyen determinadas funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que corresponderían a la Generalitat según el artículo 170 EAC. Compartimos esta opinión con respecto a dos de las funciones previstas en las dos disposiciones: la «validación» de los contenidos formativos determinados por las empresas en los supuestos en que no haya título de formación profesional o certificado de profesionalidad relacionados con el

trabajo efectivo a realizar; y la «autorización» de los centros para la formación inherente a este tipo de contrato.

Consiguientemente, se trata de funciones ejecutivas que en Cataluña corresponden al servicio de empleo de la Generalitat y, por lo tanto, estos incisos que figuran en las dos disposiciones vulneran las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales (art. 170 EAC).

d) Finalmente, dentro de este primer bloque de preceptos, debemos examinar las disposiciones finales séptima y octava. La disposición final séptima («Modificación del Real decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo»), entre otras previsiones, añade un nuevo apartado 4 al artículo 22 del Real decreto mencionado, según el cual «[l]os Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deberán especificar en cada convocatoria las acciones formativas que tengan carácter prioritario, sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales. Las acciones formativas prioritarias deben tratar de anticipar la formación al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores.» Asimismo, en el artículo 24, apartado 3, referido en los planes de formación en el ámbito autonómico, introduce como novedad la posibilidad de que estos planes se ejecuten mediante convenio entre la entidad competente de la comunidad autónoma y «[l]os centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de la correspondiente Comunidad Autónoma.».

Ya se ha señalado que algunos de los preceptos del RD 395/2007 fueron objeto de un conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat cuando se aprobó dicha norma estatal, y que hoy todavía está pendiente de resolución. La disposición final examinada introduce nuevos apartados e incisos en alguno de estos. En concreto, el mencionado apartado

4 en el artículo 22, que suscita dudas a los solicitantes al obligar a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas a especificar en cada convocatoria las acciones formativas que tengan carácter prioritario, tanto de gestión estatal como autonómica, hecho que constituye una intromisión a la capacidad organizativa de aquéllas. En nuestra opinión, esta exigencia constituye un ejercicio legítimo de la competencia normativa del Estado en la materia y no supone una intromisión en la capacidad organizativa de la Generalitat, motivo por el cual entendemos que no vulnera sus competencias. Respecto a la adición del inciso final del apartado 3 del artículo 24, y en respuesta a la duda planteada sobre si podría cuestionar la exigencia, para la formación que se hace en Cataluña, de que los centros deban estar inscritos en un registro, entendemos que la mencionada norma respeta esta exigencia.

La disposición final octava reforma la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolla el RD 395/2007, de 23 de marzo, modificando el primer párrafo del apartado 1 del artículo 3, que en la nueva redacción dispone: «Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación, serán beneficiarios de las subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y las representativas en el correspondiente sector de actividad». En relación con las subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación previstas en esta Orden TAS/718/2008, las solicitudes no argumentan ningún motivo de inconstitucionalidad. Sin embargo, podemos afirmar que a pesar de contener la expresión «sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas», la no territorialización de las subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados vulnera la reiterada doctrina constitucional contenida en las citadas SSTC 95/2002 y 190/2002.

Por lo tanto, el apartado 1 de la disposición final octava del RDL 3/2012 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

2. Un segundo problema de orden competencial que fundamenta las dudas de constitucionalidad de los solicitantes es la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado. Ello se produciría en el artículo 14 RDL 3/2012 («negociación colectiva») que da nueva redacción al apartado 3 del artículo 82 ET y prevé la no aplicación de un convenio colectivo cuando concurran determinadas causas, previo desarrollo de un periodo de consultas. El precepto establece que, si este finaliza sin acuerdo, «cualquiera de las partes podrá someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afectase a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos». En la primera solicitud se considera que esta norma podría desconocer la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia laboral. Este precepto, por otra parte, suscita también a los propios solicitantes dudas de carácter sustantivo, que trataremos en el fundamento jurídico sexto.

La reciente STC 194/2011, de 13 de diciembre, estimó un conflicto de competencias basado en la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado en materia laboral. En la resolución se recuerda, citando anteriores sentencias, que la competencia normativa plena del Estado le habilita para establecer la completa disciplina normativa «incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión» pero que esta competencia 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).

Pues bien, en el supuesto previsto en el artículo 14 RDL 3/2012 no se puede justificar el desplazamiento de una competencia ejecutiva en materia laboral hacia el Estado por el hecho de que las discrepancias sobre la inaplicación de las condiciones previstas en el convenio colectivo afecten a centros de trabajo de una empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma. La eventual disparidad entre las soluciones adoptadas por los órganos correspondientes de las comunidades autónomas podría superarse, como dice la propia Sentencia mediante «[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), además de la utilización del llamado «sistema de información de los servicios públicos de empleo» establecido en el artículo 7 bis de la mencionada Ley 56/2003.

En consecuencia, la atribución a la Comisión Nacional de Convenios Colectivos de la facultad para resolver las discrepancias sobre la inaplicación de las condiciones previstas en el convenio colectivo cuando afecte centros de trabajo de una empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, que realiza el artículo 14 RDL 3/2012, es contraria al orden constitucional de distribución de competencias de acuerdo con lo que dispone el artículo 149.1.7 CE y el artículo 170.1 *e* y *k EAC.*

3. Las solicitudes cuestionan también por motivos competenciales la disposición final duodécima RDL 3/2012, referida a medidas de políticas activas de empleo. Concretamente, porque esta norma «podría convertir en

residuales las políticas de la Generalitat en este ámbito», afectando a la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia laboral (art. 170 EAC) y limitando «de forma drástica los instrumentos para conseguir un marco catalán de relaciones laborales, tal como establece el artículo 45.4 EAC». Además de esta disposición, la segunda petición añade las disposiciones finales décima y undécima, relacionadas específicamente con las políticas activas de empleo en el ámbito de los colectivos con dificultades especiales y de las personas con discapacidad, respectivamente.

Antes de entrar en el análisis de su contenido, y por el hecho de que afecta a las tres disposiciones cuestionadas, es necesario que expongamos brevemente cuáles son las particularidades de la distribución de competencias en este ámbito de las políticas activas de empleo que, como hemos dicho al inicio de este fundamento jurídico, de acuerdo con la doctrina constitucional, no pertenece a la materia competencial «laboral».

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 95/2002, consideró que los «fondos de ámbito nacional y de empleo» que el artículo 11.2 EAC de 1979 reservaba expresamente en el Estado se insertaban en un sector material retenido por este en su totalidad, el cual desbordaba los límites de la materia laboral y requería de los poderes públicos determinadas políticas de carácter socioeconómico. Así, entendió que se trataba de medidas que incidían globalmente en el mercado de trabajo, que daban cumplimiento al mandato del artículo 40.1 CE y que tenían «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 febrero de 2004, sobre la Ley 56/2003, consideró que en el ámbito que ahora nos ocupa se produce una «concurrencia» de las políticas activas de empleo, estatal y autonómicas. Sobre esta cuestión afirmó que: «Respecto a las políticas activas de empleo vinculadas a las relaciones laborales y que fueron objeto

de los diferentes decretos de traspasos de servicios, de acuerdo con el artículo 11.2 EAC, el Estado tiene competencias legislativas y reglamentarias y la Generalidad tiene competencia ejecutiva», al tiempo que la Generalitat también «tiene competencia para regular su propia política activa de empleo, sin contradecir ni la Estrategia Europea de Empleo, ni el "Plan nacional de acción para el empleo"» (F. II).

Como ya hemos avanzado en este fundamento jurídico, con el artículo 170 del Estatuto de 2006, actualmente vigente, que no contiene la mencionada limitación competencial, se ha modificado el bloque de la constitucionalidad en la materia ahora examinada.

En efecto, por una parte, la letra *b* del apartado 1 de este precepto estatutario establece expresamente que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de trabajo (y de relaciones laborales), que comprende en todo caso «[L]as políticas activas de ocupación, que incluyen la
formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña.»

Y, por otra parte, el Estatuto de autonomía recoge diversas referencias a esta política sectorial: el artículo 25.1 establece que los trabajadores tienen derecho a acceder de manera gratuita a los servicios públicos de empleo y el artículo 45.3 contiene el mandato de que los poderes públicos deben impulsar políticas de plena empleo.

Asimismo, hay que recordar que el ejercicio efectivo de estas funciones ejecutivas proyectadas sobre las políticas activas de empleo comporta el reconocimiento de una potestad instrumental de autoorganización, que debe

permitir, entre otras, la articulación de un sistema de funcionamiento y la creación de instituciones propias. Como hemos indicado al inicio de este fundamento jurídico tercero, la Generalitat podrá ordenar, así, esta competencia funcional de ejecución mediante el instrumento normativo que considere más adecuado, sea norma legal o reglamentaria. Este sería el caso de la Ley 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña, que es el instrumento normativo adoptado para alcanzar una política ocupacional global e integral en Cataluña.

Finalmente, en cuanto a las medidas estatales de fomento del empleo, que serán el objeto de nuestro análisis, nos remitimos a la doctrina de este Consell. Así, en el DCGE 16/2010, de 13 de julio, respecto a la excepcionalidad de la centralización de las subvenciones al amparo del título genérico del Estado del artículo 149.1.13 CE, se dice que: «la gestión estatal de estas subvenciones no resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios. En este caso, la realización de los proyectos y el impulso del empleo se pueden conseguir igualmente si las comunidades autónomas participan en la concreción de los objetivos y gestionan las subvenciones; y la igualdad de condiciones en el acceso a estas subvenciones no exige su gestión por el Estado. […] el Tribunal Constitucional no interpreta este criterio de la igualdad de condiciones de manera que exija una uniformidad absoluta en el acceso a las subvenciones en todo el Estado y no lo utiliza, además, como criterio suficiente, sin necesidad de ningún otro, para impedir la territorialización de las subvenciones, porque si se dieran estas dos circunstancias la intervención autonómica quedaría siempre excluida y no se producirían nunca los otros tres supuestos contemplados por la jurisprudencia constitucional, en los que

las comunidades autónomas pueden gestionar las subvenciones en su territorio siempre que tengan competencias en esa materia [...]» (FJ 2).

Además, hay que constatar que el Real decreto 1050/1997, de 27 de junio, al que hemos hecho referencia antes, ha traspasado a la Generalitat «[L]as 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 lnstituto Nacional de Empleo (INEM) y que se identifican en la relación adjunta número 1.» (*B*.2)

De acuerdo con este parámetro competencial, analizaremos el contenido de las disposiciones objeto de dictamen con el fin de determinar si se adecuan al orden de distribución competencial en esta materia.

a) La disposición final décima modifica la letra *f* del apartado 1 del artículo 25 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. En este apartado se enumeran los diez ámbitos de actuación (letras *a* a *j*) que abarcan el conjunto de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo para el conjunto del Estado y para cada una de las comunidades autónomas y que, en la actualidad, según prevén el artículo 4 *bis*.2 de la Ley 56/2003 y el Real decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia española de empleo 2012-2014, constituyen la estructura funcional de esta Estrategia.

Respecto a la norma cuestionada (art. 25.1.*f*), establece una serie de indicaciones respecto al contenido y a la forma de llevar a cabo las acciones y las medidas que pertenecen al ámbito de las «oportunidades para colectivos con especiales dificultades», que no experimentan cambios respecto a la redacción anterior al RDL 3/2012. La modificación introducida consiste, así, en suprimir la previsión que consideraba aplicables a las comunidades autónomas que no tuvieran políticas de empleo propias un

conjunto de medidas de carácter estatal en este ámbito, contenidas en normas reglamentarias y en órdenes estatales, que ya no estaban vigentes para las otras comunidades autónomas, según las disposiciones transitoria tercera y derogatoria única del RDL 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

La disposición final undécima RDL 3/2012 modifica el mencionado Real decreto 1542/2011 y, en concreto, suprime el apartado de «Medidas estatales de inserción laboral de personas con discapacidad» del apartado 5.6 del anexo de esta norma reglamentaria. Las medidas suprimidas de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, que se configuraban como referentes para las actuaciones de las políticas de empleo para el mencionado colectivo, debían ser aplicadas por las comunidades autónomas y por el Servicio Público de Empleo Estatal en sus ámbitos competenciales respectivos, y constituían orientaciones e indicaciones de carácter general con unos contenidos comunes de aplicación al conjunto del Estado.

De acuerdo con el contenido expuesto, y dado que las disposiciones finales décima y undécima mencionadas, se limitan a suprimir determinadas medidas de ámbito estatal relativas a políticas activas de empleo para personas discapacitadas, no son contrarias a la Constitución ni al Estatuto de autonomía.

b) Llegados a este punto, nos queda examinar la disposición final duodécima RDL 3/2012, que vuelve a poner en vigor, respecto a los ámbitos de políticas activas de empleo previstas en la Estrategia, el conjunto de acciones y de medidas de ámbito estatal que ya habían sido derogadas por las comunidades autónomas que tenían políticas propias de empleo.

Se trata, así, de veintiuna medidas estatales de fomento, principalmente en el ámbito del empleo de los colectivos de las personas con discapacidades y con especiales dificultades, que se implementaron desde el año 1983 hasta el 2007, que se encuentran reguladas en diferentes instrumentos normativos (decretos y órdenes), y que consisten, mayoritariamente, en la concesión de subvenciones y en algunos casos en el establecimiento de bonificaciones y otras formas de financiación. En este sentido, se alejan del nuevo enfoque estratégico de las políticas de ocupación que se implementó con la aprobación de la Estrategia española de empleo 2012-2014 por parte del RD 1542/2011 que, entre otros objetivos, pretendía establecer un marco flexible de coordinación y corresponsabilidad que permitiera adaptar el diseño de las acciones y las medidas por parte de las comunidades autónomas a las necesidades de cada una de ellas y al pleno ejercicio de su responsabilidad. Así, el anexo del Real decreto citado dice: «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» (apdo. 5).

A pesar de la crítica que pueda merecer el hecho de que las medidas previstas en la disposición final duodécima RDL 3/2012 no favorecen una coordinación ni un desarrollo más integral de la política de empleo catalana, principalmente en el ámbito de las personas con discapacidad y otros colectivos especiales, analizaremos las medidas que se listan con el fin de determinar si respetan el parámetro competencial expuesto anteriormente respecto a la ejecución por parte de la Generalitat de estas medidas estatales de políticas de empleo.

Un primer grupo de medidas de carácter subvencional (letras *a* en *f),* que se encuentra regulado en diversos decretos, está destinado a los trabajadores desempleados con discapacidades, salvo la de la letra *f,* que tiene como

destinatarios los desocupados de 25 años o más que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo o formen parte de colectivos preferentes. En principio, como regla general y mediante diversas fórmulas, se prevé que estos fondos estatales se gestionen por las comunidades autónomas que tengan asumidas competencias de gestión en materia de políticas de empleo, con diferente intensidad: previsión de territorialización expresa, previsión de adaptación a las particularidades derivadas de su organización, previsión de que las funciones del Servicio Público de Empleo Estatal correspondan a los servicios de empleo autonómicos, etc. No siguen esta regla competencial las formas de financiación previstas en la letra *a*, contenidas en el capítulo II del Real decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que consisten en subvenciones y bonificaciones en las cuotas empresariales para el fomento del empleo de los trabajadores con discapacidades, financiadas con cargo al antiguo INEM y gestionadas centralizadamente.

Un segundo grupo de medidas (letras *g* a *u*) se refieren a las contenidas en numerosas órdenes ministeriales por las que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en diversos ámbitos. La mayoría se destinan al fomento del empleo y a la formación ocupacional y se dirigen a las personas desempleadas (con un amplio abanico de previsiones dentro de este sector en razón de la edad -algunas tienen como beneficiarios menores de 30 o 25 años o bien mayores de 45-, por la situación laboral -desempleo de larga duración- o por las características de especial dificultad en la inserción laboral -mujeres y personas discapacitadas). Estas medidas subvencionales también adoptan en gran parte fórmulas que permiten la participación de la Generalitat en su gestión y que ya hemos concretado.

A la vista de lo indicado, las medidas estatales previstas a las letras *b*, *d*, *e*, *f*, *g*, *j*, *q*, *s*, *t* y *u* de la disposición final duodécima del RDL 3/2012 no

vulneran las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales (art. 170 EAC).

No obstante, hay que decir que las medidas estatales previstas en las normas y las órdenes recogidas por las letras *c*, i, *l*, *m, n, o* y *p* con respecto a la gestión de las medidas de fomento, solo prevén que las comunidades adaptarán lo que se establece en las particularidades, especialidades o especificidades derivadas de su organización. Por lo tanto, se adecuan al orden constitucional y estatutario si se interpretan en el sentido de que los fondos a los que hace referencia deben territorializarse y gestionarse por parte de la Generalitat. Este es el sentido que se tiene que dar a la expresión «en sus respectivos ámbitos competenciales», que encabeza la mencionada disposición final duodécima RDL 3/2012.

Difiere, sin embargo, de los modelos anteriores, la medida prevista a la letra *k (*Orden de 13 de abril de 1994), que regula las subvenciones establecidas en el capítulo II del Real decreto 1451/1983 y no hace ningún tipo de previsión sobre la participación de las comunidades autónomas, en consonancia con la medida normativa de la letra *a* de la propia disposición final duodécima. En la misma línea, hay que situar la medida de la letra *r* (Orden de 13 de abril de 1994), que prevé subvenciones en forma de abono por el INEM para los trabajadores perceptores de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único. Finalmente, tampoco se hace ninguna referencia a la participación en la gestión por parte de las comunidades autónomas en la medida subvencional prevista en la letra *h* (Orden de 9 de marzo de 1994), que tiene por objeto la financiación por parte del INEM de la realización de acciones dirigidas a favorecer la colocación de los demandantes de empleo.

A pesar de lo anterior, estas previsiones de las letras *a*, *h*, *k* y *r* de la disposición final duodécima deben interpretarse conjuntamente con la letra

g, referida a la Orden TAS 816/2005, de 21 de marzo, que las incluye expresamente, con el objetivo, entre otros, de adecuarlas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Esta Orden dispone que las comunidades que hayan asumido el traspaso de la gestión realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación adecuarán lo que se establece a las peculiaridades derivadas de su propia organización y la normativa aplicable en su ámbito territorial (disposición adicional segunda). Este es el caso de la Generalitat que, como hemos visto, mediante el Real decreto 1050/1997, ha asumido las actuaciones de gestión y control de estas subvenciones. Por lo tanto, no son contrarias al orden constitucional y estatutario de distribución competencial en la medida que su gestión y ejecución corresponde a la Generalitat.

4. Otro problema con incidencia en la distribución de competencias es el relativo a la «Financiación, aplicación y control de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales», del que trata la disposición adicional primera del RDL 3/2012.

a) Este precepto establece que la financiación de las bonificaciones y las reducciones previstas se hace, respectivamente, a cargo de las partidas presupuestarias correspondientes del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social; que el control y la revisión de la correcta aplicación de las bonificaciones y reducciones corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la Tesorería General de la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo Estatal; e impone la obligación de comunicar entre organismos y órganos de la Administración General del Estado determinada información relativa al número de trabajadores y de contratos objeto de bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social. Según se indica en la primera solicitud, esta disposición podría vulnerar las competencias de la Generalitat de ejecución de la normativa laboral y de la Seguridad Social.

Las bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social son un instrumento ampliamente utilizado como medida de fomento del empleo, hasta el punto que se han calificado de auténtica piedra angular de las políticas activas de empleo. Las bonificaciones y las reducciones son conceptualmente lo mismo: consisten en una rebaja porcentual o de una cantidad determinada de la cuota empresarial de la Seguridad Social por las distintas contingencias, que se aplican automáticamente por los empleadores en los documentos de cotización correspondiente. La única diferencia relevante en este caso es la fuente de financiación de unas y otras. Las reducciones y las bonificaciones suponen una aminoración de ingresos que se financia, en el caso de las bonificaciones, mediante la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal y, en el caso de las reducciones, están a cargo del presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social.

El RDL 3/2012 prevé tres tipos de bonificaciones y reducciones, en función de la finalidad que persiguen: las bonificaciones como incentivo para la contratación (art. 3.1 [contratos para la formación y el aprendizaje] y 4.5 [contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores]); las reducciones o bonificaciones como estímulo para la estabilidad en el empleo, bien fomentando la transformación de determinados contratos en indefinidos (art. 3.2 [reducción para la transformación en contratos indefinidos de los contratos para la formación y el aprendizaje] y art. 7 [bonificación para transformar en indefinidos los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución]), bien apoyando medidas de ajuste alternativas al despido (art. 15 [bonificación durante el periodo de suspensión del contrato de trabajo o de reducción temporal de jornada]); y las bonificaciones como fuente de financiación de la actividad formativa ofrecida por el empresario en los contratos para la formación y el aprendizaje (disposiciones transitorias séptima y octava).

Siguiendo los criterios ya expuestos, hay que encuadrar la regulación de la disposición adicional primera RDL 3/2012 en la materia «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE) y no en la más genérica, prevista en el artículo 149.1.7 CE. En efecto, la previsión normativa de bonificaciones o reducciones de las cuotas de la Seguridad Social afecta al volumen de recursos que integran el patrimonio de la Seguridad Social y de acuerdo con la doctrina del 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 julio, FJ 3). En particular, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, ha declarado que todo aquello vinculado a las cuotas de la Seguridad Social corresponde al Estado (recaudación, control, fraccionamiento, aplazamiento, etc.), mencionando expresamente las reducciones y las bonificaciones:

> «[...] 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.°, in fine [STC 124/1989]).» (STC 195/1996, FJ 7).

A la vista de la jurisprudencia constitucional que acabamos de exponer, tenemos que concluir que la disposición adicional primera RDL 3/2012 no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

b) Las disposiciones transitorias séptima y octava RDL 3/2012 contienen también sendas previsiones con relación a la financiación del coste de la formación inherente a los contratos de formación y aprendizaje «mediante bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, con cargo a la partida prevista en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social, acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral.» (apdo. núm. 6 de cada disposición).

Las dos disposiciones establecen que las bonificaciones en las cuotas empresariales destinadas a financiar el coste de la formación en estos contratos se harán con cargo en la partida prevista en el Servicio Público de Empleo Estatal. El sistema de financiación de la formación a cargo de los empresarios, por el que opta el legislador, se caracteriza por su automatismo. Estas bonificaciones de cuotas las deben aplicar los empleadores con carácter automático en los documentos de cotización correspondientes, de la misma manera que para el resto de las reducciones y las bonificaciones previstas en el RDL 3/2012 (disposición adicional primera, apdo. 2). Se excluye, entonces, la intervención administrativa en el reparto de fondos propia de las subvenciones. El hecho de que la financiación de la formación en estos contratos se lleve a cabo mediante bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social determina que la materia competencial en la que deben encuadrarse sea el «régimen económico de la

Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), por las razones que acabamos de exponer, y, por lo tanto, las funciones normativas y las funciones ejecutivas en relación con los fondos propios de la Seguridad Social, incluidas las reducciones y las bonificaciones de las cotizaciones sociales, corresponden al Estado (SSTC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3 y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 7 y 9).

De lo anterior podemos concluir, por tanto, que los apartados 6 de las disposiciones transitorias séptima y octava del RDL 3/2012 no vulneran las competencias de la Generalitat.

5. Finalmente, trataremos un bloque de preceptos que llevan a cabo modificaciones legislativas y que *prima facie* podrían afectar las competencias ejecutivas de la Generalitat sobre «trabajo y relaciones laborales».

a) El artículo 13 RDL 3/2012 («Suspensión del contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativa o de producción o derivadas de fuerza mayor») da una nueva redacción en el artículo 47 ET que, tal como se alega en la primera solicitud, podría vulnerar las competencias de la Generalitat «al suprimir la exigencia que la autoridad laboral tenga que aprobar el expediente de regulación de empleo» por las causas previstas en esta norma. Entendemos que el precepto no presenta problemas por motivos competenciales. Es cierto que la nueva redacción del artículo 47 ET elimina la necesidad de una autorización administrativa para que el empresario pueda adoptar las medidas que se prevén, pero eso obedece a una decisión del legislador de suprimir esta concreta intervención administrativa de cualquier autoridad laboral en el supuesto que se prevé, es decir, la decisión del empresario de suspender el contrato de trabajo o reducir la jornada por las mencionadas causas. En cambio el nuevo artículo 47 ET sí que establece la intervención de la «autoridad laboral competente»

en diversos trámites de este procedimiento, como son: recibir la comunicación de la apertura de un periodo de consultas, dar traslado de la comunicación empresarial a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, resolver la impugnación del acuerdo entre las partes y recibir la notificación del empresario de su decisión sobre la suspensión. Se trata de actuaciones administrativas que en Cataluña corresponden a la Administración de la Generalitat como autoridad laboral competente.

b) El artículo 18 RDL 3/2012 («extinción del contrato de trabajo»), en su apartado Tres, da nueva redacción al artículo 51 ET, dedicado al despido colectivo. La primera solicitud aduce que las nuevas disposiciones «modifican la forma y modalidades en que puede intervenir la autoridad laboral, así como las facultades que corresponden también a dicha autoridad laboral en la tramitación de los expedientes de despido colectivo», lo cual «podría vulnerar las competencias de la Generalitat de Catalunya como autoridad laboral». Como el anterior, entendemos que este precepto tampoco presenta problemas de constitucionalidad o de estatutariedad por motivos competenciales. Es cierto que la nueva redacción del artículo 51 ET elimina numerosas actuaciones administrativas en la tramitación y resolución de este tipo de expedientes, pero la supresión de intervenciones administrativas, que figuraban en el texto vigente hasta ahora es también una decisión del legislador que no comporta vulneración de las competencias de la Generalitat. Además, los epígrafes 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del nuevo artículo 51 ET prevén toda una serie de actuaciones administrativas de la autoridad laboral competente en este procedimiento, similares a las previstas en el nuevo artículo 47 ET, ya examinado, que por su naturaleza se insertan en las competencias ejecutivas en materia de relaciones laborales asumidas por la Generalitat ex artículo 170.1.*a* EAC.

Así se desprende de la literalidad de estos dos preceptos, que no atribuyen expresamente estas actuaciones a una autoridad laboral estatal.

c) La disposición adicional segunda del RDL 3/2012 («aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público») añade una disposición adicional vigésima al Texto refundido del Estatuto de los trabajadores según la cual el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral del sector público se debe efectuar de conformidad con los artículos 51 y 52.*c* ET y sus normas de desarrollo, determinando cuándo se entiende que concurren dichas causas. Por su parte, la disposición adicional tercera («aplicación del artículo 47 del Estatuto de los trabajadores en el sector público») añade una disposición adicional vigésimo primera al Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, según la cual «el artículo 47 de esta Ley no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado».

En la primera solicitud sobre el RDL 3/2012 se alega que las dos disposiciones adicionales podrían afectar a las competencias de la Generalitat en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas catalanas asumidas en el artículo 136 EAC. A nuestro parecer, tal afectación no se produce, ya que los preceptos examinados se han dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 CE), en el sentido material ya explicado anteriormente. Su finalidad es extender la aplicación de una normativa laboral (referida a los despidos, a la suspensión de contratas y a la reducción de jornada) al personal laboral del sector público, entendido de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.1 del Texto refundido de la Ley de contratas del sector público, aprobado por el Real decreto-legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que incluye en el mismo «las Administraciones de las Comunidades Autónomas" (art. 3.1.*a*). Esta aplicación de la legislación laboral al personal laboral de las

Administraciones públicas ya se establecía en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público (art. 7), que es normativa básica estatal, y como tal contiene una definición de «personal laboral» a efectos de su aplicación (art. 11). En consecuencia, las disposiciones adicionales segunda y tercera RDL 3/2012 no vulneran la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de personal laboral (art. 136.*c* EAC*).*

Quinto. El marco constitucional de los derechos del ámbito laboral

1. En este fundamento jurídico expondremos el marco constitucional en relación a las dudas de orden material o sustantivo formulados en la primera solicitud respecto a los artículos 4.3, 5, 12 y 14, además de las disposiciones adicionales segunda y tercera y de la disposición derogatoria única RDL 3/2012, por posible lesión de los derechos constitucionalmente garantizados, señaladamente, el artículo 35 CE (derecho al trabajo) y el artículo 37.1 CE (derecho a la negociación colectiva). Asimismo, incluiremos en nuestra exposición los artículos 14 CE (principio de igualdad y derecho a no ser discriminado) y 24 CE (derecho a la tutela judicial), que han sido incluidos por los solicitantes en la formulación de su escrito en los términos que más adelante especificaremos, en función del contenido de cada precepto del RDL 3/2012. También nos pronunciaremos, cuando corresponda, sobre la eventual vulneración del artículo 9.2 CE (cláusula de igualdad material), y de los artículos 10.2, 93 y 96.1 CE, sobre las normas de derecho europeo y de derecho internacional invocadas en el citado escrito.

1. En primer lugar, analizaremos el alcance de los criterios establecidos por la doctrina jurisprudencial, específicamente respecto a los artículos 9.2, 10.2 y 24 CE y, por conexión con éste último, a los artículos 93 y 96.1 CE. De esta forma, podremos fijar nuestra posición sobre la aplicación o la eventual exclusión de estos preceptos constitucionales de carácter general a las dudas

de constitucionalidad formuladas en relación con los artículos del RDL 3/2012 que son objeto del Dictamen.

a) En cuanto al artículo 9.2 CE, de la solicitud se deduce que el contenido general del RDL 3/2012 -no especifica ningún precepto en concreto- podría entrar en contradicción con el mencionado precepto constitucional «ya que no garantiza que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas». La doctrina jurisprudencial respecto a esta cuestión ha señalado que el artículo 9.2 CE, como cláusula de igualación social, actúa indicando líneas posibles de actuación, particularmente, al legislador, pero no impone unos límites concretos a la actuación de los poderes públicos. En este sentido, el Tribunal subraya que con la invocación de este precepto:

> «[...] 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)

Más adelante, veremos en qué medida estas reglas interpretativas genéricas son aplicables al artículo 5 y a la disposición derogatoria única RDL 3/2012, sobre los que los solicitantes han invocado una eventual lesión del artículo 14 CE.

b) El artículo 24 CE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, respecto al que la primera solicitud pide nuestra opinión porque considera que «[l]a regulación contenida a lo largo del Real decreto-ley 3/2012 podría entrar en contradicción con el artículo 24 de la CE ya que elimina la tutela efectiva en ámbitos como los expedientes de regulación de empleo».

El derecho a la tutela judicial comporta, entre otros, el derecho de acceso a la jurisdicción, el derecho a un proceso equitativo y el derecho a unas garantías específicas en el proceso penal. En lo que es de interés para el objeto del Dictamen, el derecho a acceder a la jurisdicción significa el derecho de acceso a los tribunales o el derecho a la plena justiciabilidad de cualquier derecho o interés legítimo (doctrina reiterada desde la STC 19/1981, de 8 de junio, FJ 2; y en relación con el artículo 6 CEDH, STEDH de 27 de septiembre de 2011, caso Manarini Diagnostics SRL c. Italia, apdo. 59). Así, en el ámbito laboral un sindicato tiene que poder acceder a los tribunales por cuestiones relacionadas con sus afiliados (STC 142/2004, de 13 de septiembre), pero siempre que estos intereses estén mínimamente personalizados, sin que, en este sentido, sea procedente formular pretensiones abstractas y faltas de conexión con un sujeto determinado (STEDH de 14 de diciembre de 2006, caso Markovic y otros c. Italia).

El derecho a la tutela judicial efectiva comporta, entre otras cosas, el acceso a la jurisdicción, que la tutela demandada sea efectiva, lo cual implica el derecho a no sufrir indefensión, a obtener una resolución motivada sobre el fondo, a utilizar los recursos previstos en las leyes procesales, a la intangibilidad y la ejecución de las sentencias y el derecho a la indemnidad.

c) Respeto al principio de igualdad y al derecho a no ser discriminado (art. 14 CE), los solicitantes consideran que el artículo 5 y la disposición derogatoria única RDL 3/2012 podrían comportar una discriminación por razón de género. Sobre este aspecto y en un supuesto referido al impacto de género de la modalidad de trabajo parcial, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «lo que no parece justificado es que se establezca una diferencia de trato entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial [...] situación ésta que afecta predominantemente a las mujeres trabajadoras [...]» (STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 8), razón por la que analizaremos este supuesto más adelante.

d) Respecto al artículo 10.2 CE (la cláusula de apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos y a su integración en el ordenamiento jurídico español) y, por conexión, a los artículos 93 y 96.1 CE, el escrito de solicitud manifiesta dudas de constitucionalidad en relación con el artículo 4.3 RDL 3/2012, por una posible vulneración de los artículos 35 CE y 25 EAC, así como respecto a lo previsto en el artículo 4 del Convenio número 158 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que comportaría la infracción de los artículos 10.2 y 96 CE. También señala la posible vulneración del artículo 93 CE por el hecho de que, en su conjunto, el RDL 3/2012 podría no tener en cuenta determinados preceptos de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea incorporada en el Tratado de Lisboa de 2007.

El artículo 10.2 CE establece que «[l]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». La interpretación «conforme» a la que se refiere el precepto constitucional ha sido explicitada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que, de acuerdo con el artículo 10.2 CE los derechos aplicables al caso concreto «no deben ser interpretados en contradicción» (STC 113/1995, de 6 de julio, FJ 7); y, en ocasiones -incluso- ha llegado a dar un paso más sobre el alcance de la cláusula del artículo 10.2 CE, al afirmar que en virtud de ésta el contenido de los convenios internacionales se convierte en «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 noviembre, FJ 5). En todo caso, entre las normas de Derecho internacional se encuentran los convenios de la OIT, que tienen, a todos los efectos, la consideración de tratados internacionales (SSTC 38/1981, de 23 de noviembre, FJ 5, y 197/1998, de

13 de octubre, FJ 3). Por lo tanto, el Convenio número 158 de la OIT es un tratado a los efectos establecidos por el artículo 10.2 CE.

e) Por último, respecto a la posible vulneración del artículo 93 CE, el escrito de petición argumenta que la infracción sería debida al hecho de que «la regulación contenida a lo largo del Real decreto-ley 3/2012 podría no tener en cuenta el modelo de relaciones laborales [...] que se deriva del Tratado de Lisboa de 2007, teniendo en cuenta que este es un Tratado vinculante para los Estados miembros y que este Tratado incorporó en su contenido la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta que podría verse ignorada [...]».

De acuerdo con el artículo 51.1 de la Carta, sus disposiciones «están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto al principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

Pues bien, a la vista de este precepto del Derecho primario europeo y una vez analizado el contenido del RDL 3/2012, podría considerarse que una parte de sus previsiones normativas se incluyen en el ámbito de aplicación de algunas normas de Derecho de la Unión (por ejemplo, la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos o Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea), y en este sentido, como ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Carta de derechos fundamentales vincularía a la norma estatal en la parte que estuviera dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea (Sentencia de 19 de enero de 2010 de la Gran Sala, asunto Seda Kücükdeveci, C-555/07, p. 22 y 23). Ahora bien, en el marco de la

función consultiva delimitada por el artículo 76.1 EAC, en relación con el artículo 16.2.*a* de la Ley del Consell, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4, y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4), resulta improcedente el análisis del Derecho de la Unión como parámetro de constitucionalidad de normas con rango de ley.

2. Seguidamente, una vez expuesta la doctrina jurisprudencial sobre estos preceptos constitucionales de carácter más general, procede fijar el parámetro que deberemos aplicar respecto a los derechos del ámbito laboral de carácter sustantivo que forman parte de la solicitud de dictamen. Tal como ha quedado expresado en el fundamento jurídico primero referido al objeto del Dictamen, se trata del derecho al trabajo (art. 35 CE) y del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE). Pero, en la medida en que ambos quedan integrados sistemáticamente en la sección 2ª del capítulo II del título I de la Constitución («de los derechos y de los deberes del ciudadanos»), lo que comporta que sobre los dos se proyectan las garantías del artículo 53.1 CE, nos corresponde determinar previamente el significado constitucional de este precepto. De esta manera, dispondremos de un primer punto de referencia sobre el margen del que dispone el legislador cuándo regula los derechos al trabajo y a la negociación colectiva.

El primer condicionante del margen de actuación normativa se concreta en el hecho de que los derechos y las libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE). Respecto a las Cortes Generales, la vinculación se traduce en la reserva de ley, que tendrá que respetar el contenido esencial de los derechos, entendido como «aquellas facultadas o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8), además del control de constitucionalidad de la ley ante el Tribunal Constitucional. En lo que concierne al Gobierno cuando hace uso del decreto-

ley, el condicionante que le afecta es la obligación de respetar los límites materiales que caracterizan la legislación gubernamental de urgencia, aspecto este sobre el que ya nos hemos pronunciado en el fundamento jurídico segundo.

Asimismo, los derechos y las libertades del capítulo II del título I (entre los que se incluyen el derecho al trabajo y a la negociación colectiva) presentan también un segundo condicionante, en la medida que operan como vinculación positiva sobre los poderes públicos. Eso supone que, dentro del margen de decisión del legislador democrático que le tiene que permitir optar por soluciones normativas diversas, el artículo 53.1 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, configura un mandato dirigido a conseguir que los derechos puedan desarrollar plenamente su vigencia, con el fin de que el ciudadano alcance un pleno disfrute de su contenido (SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 4; 53/1985, de 11 de abril, FJ 4, 129/1989, de 17 de julio, FJ 3). Por lo tanto, a partir de este presupuesto general del artículo 53.1 CE, estamos en condiciones de fijar el parámetro constitucional o canon de interpretación que deberemos tener en cuenta sobre los derechos al trabajo (art. 35 CE) y a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), con el fin de aplicarlo a los preceptos que son objeto de nuestro Dictamen en el siguiente fundamento jurídico.

a) El artículo 35.1 CE se refiere al derecho al trabajo en los términos siguientes: «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente con el fin de satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso se pueda hacer discriminación por razón de sexo».

El derecho al trabajo, a pesar de su identidad y autonomía propias, se relaciona con un espectro más amplio de los derechos, los bienes y los

valores protegidos constitucionalmente, como son: la libertad sindical, el derecho de huelga o el derecho a la negociación colectiva. La doctrina jurisprudencial no ha sido ajena a esta interrelación con otros derechos y ha construido unas reglas interpretativas sobre el alcance del su contenido constitucionalmente protegido que tiene un primer referente en la primigenia STC 22/1981, de 2 de julio, en la que el Tribunal estableció la doble dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo (FJ 8), que ha sido asumida por posteriores resoluciones.

A partir de este marco general, la síntesis de esta jurisprudencia conduce a destacar como elementos del contenido definidor del derecho del artículo 35 CE, los siguientes: el derecho a un puesto de trabajo como «igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación» (STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8) y la prohibición del despido laboral sin causa: «el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una causa justa» (SSTC 22/1981, FJ 8; 125/1994, de 25 de abril, FJ 3; y 223/1992, de 14 de diciembre, FJ 3). También se ha incluido el derecho a la ocupación real y efectiva del puesto de trabajo «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» (ATC 246/2003, de 14 de julio, FJ 2).

b) A continuación, debemos centrar la atención en el derecho a la negociación colectiva, que se encuentra reconocido en el artículo 37.1 CE en los términos siguientes: «La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva del trabajo entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, y la fuerza vinculante de los convenios». El precepto constitucional establece una doble garantía: la autonomía negocial de los trabajadores y los empresarios y la fuerza vinculante de los convenios, que

obligan a las partes que los conceden. Esta garantía es un mandato al legislador del cual no podrá hacer abstracción. En este sentido, el mandato que el artículo 37.1 CE dirige a la ley es preservar el derecho a la negociación colectiva con las garantías de eficacia inmediata contenidas en el precepto constitucional. Así lo recuerda 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 de abril, FJ 3)

Asimismo, la doctrina jurisprudencial perfila la configuración constitucional del derecho del artículo 37.1 CE, que está dirigida a garantizar la efectividad de los acuerdos entre trabajadores y empresarios en tanto que objeto del derecho a la negociación colectiva, en los términos siguientes:

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

Sin abandonar esta doctrina, debemos subrayar también otra dimensión que ofrece el derecho a la negociación colectiva, en esta ocasión relacionada con el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE). Además de la función institucional atribuida a los sindicatos como organizaciones en defensa de los trabajadores, conjuntamente con las asociaciones empresariales, éstos «contribuyen a la defensa y a la promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7 CE). En efecto, sobre la interrelación entre estos preceptos, desde su primera jurisprudencia

(SSTC 9/1988, 25 de enero, FJ 2, y 105/1992, de 1 de julio, FJ 3), el Tribunal ha interpretado y ha reiterado más recientemente que el derecho a la negociación colectiva, de una parte, es parte integrante del contenido esencial de la libertad sindical, y por la otra, forma parte de la actividad del sindicato como organización representativa de intereses. Más concretamente, la STC 238/2005, de 26 de septiembre, que es tributaria de una doctrina anterior y constante respecto a esta cuestión, establece 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)

3. Finalmente, una vez analizados los preceptos constitucionales de carácter general y fijado el canon jurisprudencial de referencia respecto al derecho al trabajo (art. 35 CE) y al derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), en los que la primera solicitud fundamenta principalmente sus dudas de constitucionalidad, nos correspondería ahora aplicar sus reglas a los preceptos del RDL 3/2012 que, sobre los derechos del ámbito laboral, son objeto de nuestro Dictamen. No obstante lo anterior, antes debemos hacer una consideración previa sobre el parámetro normativo de constitucionalidad que debemos tener en cuenta, porque la petición no sólo invoca preceptos de la Constitución que reconocen derechos y libertades, sino que, simultáneamente, incluye también derechos reconocidos por el Estatuto de autonomía.

Ante esta circunstancia hay que clarificar su valor como parámetro para juzgar los preceptos objeto de este Dictamen. En este sentido, el artículo 37.1 EAC dispone que «[l]os derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad. Los derechos reconocidos en los artículos 32 y 33 vinculan también a la Administración General del Estado en Cataluña.». El mismo precepto establece que: «[n]inguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.» (art. 37.4 *in fine* EAC)

Visto lo prescrito en los apartados citados del precepto estatutario, teniendo presente que el objeto de nuestro Dictamen es una disposición del Estado y que los derechos estatutarios vinculan estrictamente los poderes públicos de Cataluña, los preceptos estatutarios no pueden operar como parámetro de constitucionalidad y, aunque han sido invocados en la solicitud, no los citaremos. Ello, sin perjuicio de la función que, en el marco de las competencias de la Generalitat, cumplen como límite a la potestad legislativa del Parlamento, ámbito en el que los derechos estatutarios pueden proporcionar una garantía adicional sobre los derechos y las libertades proclamados en la Constitución.

Sexto. La adecuación a la Constitución de los preceptos solicitados sobre derechos del ámbito laboral

En este último fundamento jurídico, pasamos a examinar el contenido de los artículos 4.3, 5, 12 y 14, así como también las disposiciones adicionales segunda y tercera y la disposición derogatoria única RDL 3/2012.

1. El apartado 3 del artículo 4 RDL 3/2012 se refiere al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y se incluye dentro del capítulo II sobre el «Fomento de la contratación indefinida y otras medidas para favorecer la creación de empleo». El contenido de este apartado es el siguiente:

> «El régimen jurídico del contrato y los derechos y obligaciones que de él se deriven se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en los convenios colectivos para los contratos por tiempo indefinido, con la única excepción de la duración del período de prueba a que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores, que será de un año en todo caso.»

Los solicitantes argumentan que este precepto, al ampliar a un año el periodo de prueba de los contratos previsto en el artículo 14 ET, podría vulnerar el derecho al trabajo (art. 35 CE), «en tanto que después de un año permite no renovar el contrato sin necesidad de indemnización, o lo que es lo mismo, despedir sin causa justificada y de forma gratuita». Por otra parte, consideran que esta «misma regulación podría producir una vulneración explícita del artículo 4 del Convenio número 158 OIT de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo [...]», que exige una causa justificada para poner fin a una relación de trabajo, razón por la cual, afirman, «se vulneraría también lo establecido en los artículos 10.2 y 96.1 CE».

La primera cuestión en la que centraremos nuestra atención viene referida a la falta de diferenciación de la duración del periodo de prueba que el artículo

4.3 RDL 3/2012 establece, sin distinguir en ningún momento entre trabajadores que tengan una determinada calificación profesional y trabajadores que no la tengan. Sobre este particular se debe mencionar que, de acuerdo con el artículo 14.1 ET, con carácter general, los límites de la duración del periodo de prueba se fijan en los convenios colectivos. En ausencia de pacto respecto de esta duración, el propio precepto prescribe un límite temporal en función de un doble criterio: 6 meses para los trabajadores titulados y 2 meses para el resto de trabajadores (3 meses, en el caso de empresas de menos de 25 trabajadores).

En el ámbito de los estados de nuestro entorno conviene destacar que la regulación también responde a un criterio similar al hasta ahora existente: una duración del periodo de prueba que no supera los 6 meses y la diferenciación en razón de la cualificación profesional del trabajador para determinar el límite temporal concreto del periodo. Así, en Francia se establece una duración máxima de 2 meses para los obreros; 3 meses para los técnicos y 4 meses para los «cuadros» profesionales (art. L. 1221-19 del Código de trabajo). En Italia, el periodo máximo es de 6 meses (art. 10 Ley 604-1996, de 15 julio, sobre normas de de despido individual); en Portugal, 90 días para el conjunto de los trabajadores, 180 días para los trabajadores que ejerzan cargos de complejidad técnica o un elevado grado de responsabilidad, y 240 días para los trabajadores que ejerzan un cargo de dirección (Ley 7/2009, de 12 de febrero, que aprobó la revisión del Código de trabajo); y en Alemania, la duración máxima del periodo de prueba es de 6 meses y la resolución unilateral del contrato durante este periodo está sometida al requisito del preaviso de un mínimo de 2 semanas (art. 622.3 BGB [Código civil alemán]). De esta exposición de derecho comparado se desprende que, en general, la duración del periodo de prueba de estos contratos laborales es breve y que, cuando hay una diferencia de duración entre diferentes supuestos, se justifica mediante el tipo de tarea que realiza el trabajador. Finalmente, hay que mencionar que en Francia, el año 2005,

se estableció también un contrato muy próximo al que aquí nos ocupa (*Ordonnance* núm. 2005-893, de 2 de agosto de 2005, relativa al contrato de trabajo *«nouvelles embauches*»).

Es preciso recordar que la finalidad del periodo de prueba, según la jurisprudencia ordinaria en materia social, es:

> «[...] la experimentación sobre el terreno de la relación de trabajo mediante la ejecución de las prestaciones respectivas de las partes, siendo sus funcionas 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 julio, Sala Social, FJ 2)

Sobre este punto, la misma jurisprudencia ordinaria ha declarado nulos los periodos de prueba excesivos fijados en convenios colectivos, considerando que incurrían en un fraude de ley (STS de 15 de julio de 1994, respecto de un periodo de prueba de 3 años; STS de 20 de julio de 2011, con relación a otro de un año).

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que la discriminación prohibida por el artículo 14 del Convenio de 4 de noviembre de 1950, para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no solo incluye el trato diferente sin justificación objetiva de situaciones de hecho que son iguales; sino que también prevé como supuesto de discriminación el tratamiento normativo que no admite la distinción de situaciones de hecho diferentes. Es lo que se puede calificar como «discriminación por indiferenciación». En efecto, en la

Sentencia de 6 de abril de 2000 (Gran Sala), caso Thlimmenos c. Grecia, el TEDH ha afirmado 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 en discriminación se igualmente transgredido cuando, sin justificación objetiva y razonable, los Estados no tratan de manera diferente en personas en situaciones sensiblemente diferentes.» (apdo. 44)

Vemos, pues, que el TEDH fija su juicio sobre la garantía del derecho a no sufrir discriminación en la justificación de la razonabilidad de la disposición normativa, ya sea porque no establece diferencias entre dos situaciones de hecho análogas o bien por todo el contrario.

El Tribunal Constitucional no ha llegado a admitir la denominada «discriminación por indiferenciación» como ámbito protegido por el artículo 14 CE (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 117/2006, de 24 de abril, FJ 2). No obstante, no ha excluido la obligación de justificar la razonabilidad de toda diferencia normativa afirmando 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 obediencia a otros preceptos constitucionales, cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares» (STC 86/1985, FJ 3).

Por lo tanto, la exigencia del cumplimiento del canon de razonabilidad a la que obliga el Tribunal comporta aplicarla con relación a otros preceptos constitucionales, que en el caso que nos ocupa es el derecho al trabajo (art. 35.1 CE). En el marco de este derecho constitucional, el periodo de prueba que han de superar los trabajadores para acceder a la continuidad y la estabilidad en su puesto de trabajo juega un papel especialmente relevante.

La ampliación del periodo de prueba a «un año en todo caso», que establece el artículo 4.3 RDL 3/2012, significa un aumento de 6 meses más para los trabajadores titulados y de 10 meses para el resto (9 meses para los de las empresas de menos de 25 trabajadores). Se trata de una ampliación temporal del periodo de prueba que podría suponer una limitación del derecho a la estabilidad en el empleo que garantiza el derecho al trabajo (art. 35 CE; SSTC 125/1994, FJ 3 y 223/1992, FJ 3). Esta limitación, para ser aceptable en los términos que la jurisprudencia constitucional ha fijado, debería responder a una finalidad legítima. Pero de la exposición de motivos del RDL 3/2012 no se deriva ninguna motivación expresa o implícita respecto de este tema que justifique la ampliación del periodo de prueba. Asimismo, hay que recordar que la Constitución no admite la mera invocación de los intereses generales o de consideraciones de utilidad social por justificar la restricción o la limitación de derechos constitucionalmente garantizados (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3).

Además de la inexistencia de una razón justificativa en el sentido indicado, hace falta tener en cuenta, también, que la ampliación a un año se realiza para un contrato que de hecho es de aplicación general, no limitado a un cierto tipo de actividades o sectores de la economía, sino que está a disposición de las empresas de menos de 50 trabajadores, las cuales, según reconoce la misma exposición de motivos del RDL 3/2012 constituyen el 99,23% de las empresas del país.

De acuerdo con la jurisprudencia europea citada, la no distinción en razón de la cualificación profesional del trabajador se convierte en un trato normativo que, por la igualación que supone sobre situaciones de hecho diferentes (como las referidas a la cualificación profesional), podría dar lugar a una discriminación laboral prohibida por el artículo 14 CE, lo cual provocaría la inconstitucionalidad del apartado 3 del artículo 4 RDL 3/2012.

Ahora bien, dicho esto, entendemos que la valoración constitucional de la ampliación del periodo de prueba en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, contenida en el apartado 3 del artículo 4 RDL 3/2012, no debe quedar limitada a su estricta literalidad. Más bien al contrario, debe ser puesta en relación con la finalidad de la norma, que es el fomento del empleo a través de la contratación indefinida y la potenciación de la iniciativa empresarial. Esta finalidad podría responder a la exigencia de razonabilidad de la duración de la prueba a que hace referencia explícitamente el artículo 2.2.*b* del Convenio 158 de la OIT.

Se podría afirmar, incluso, que la falta de correlación entre plazo y tipo de actividad laboral comporta que el periodo de un año -denominado por la ley como de prueba- deba calificarse, de forma más precisa, como un periodo para la consolidación del puesto de trabajo, durante el cual se permite que el pequeño empresario pueda verificar la sostenibilidad económica de los puestos de trabajo creados al amparo del mencionado contrato.

En este sentido, constatamos que en este tipo de contrato de trabajo diseñado por el RDL 3/2012 se introducen toda una serie de medidas sobre incentivos fiscales (apdo. 4) y bonificaciones (apdo. 5) que se puede considerar que están destinadas a compensar que se haga efectiva la desnaturalización del periodo de prueba que acabamos de poner de relieve y su utilización abusiva por parte del empresario o con fraude de la finalidad de la norma. De todas estas medidas de fomento a la contratación debe tenerse

en cuenta especialmente la que se prevé en el apartado 7 del artículo 4 RDL 3/2012 que establece, a fin de que puedan aplicarse los incentivos para que el empresario se acoja a la nueva modalidad contractual, que este último «[...] deberá mantener en el empleo al trabajador contratado al menos tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral, procediendo en caso de incumplimiento de esta obligación a su reintegro».

Asimismo, además de los incentivos empresariales, esta modalidad de contrato de trabajo prevé otros que están dirigidos al trabajador. En efecto, este puede contabilizar voluntariamente cada mes, junto con el salario que perciba, el 25 por ciento de la cuantía de la prestación que tenga reconocida y pendiente de percibir en el momento de su contratación. Y en todo caso, cuando el trabajador no compatibilice la prestación con el salario, se mantiene su derecho a las prestaciones por desempleo que le resten por percibir en el momento de la colocación (apdo. 4).

Por lo tanto, el artículo 4 RDL 3/2012, analizado en su conjunto, contiene una regulación que, objetivamente, tiene como objetivo facilitar una mayor estabilidad en el trabajo. Porque, en efecto, mediante las medidas de incentivo destinadas a las dos partes del contrato laboral, promueve el compromiso empresarial con la configuración de una relación contractual más estable, calidad esta que forma parte del contenido constitucionalmente garantizado del derecho al trabajo.

En consecuencia, interpretado en el sentido expuesto, consideramos que el apartado 3 del artículo 4 del RDL 3/2012 no es contrario a los artículos 35.1 y 14 CE.

2. El artículo 5 del RDL 3/2012 da una nueva redacción a la letra *c* del apartado 4 del artículo 12 ET, que queda redactado de la manera siguiente:

«c) Los trabajadores a tiempo parcial pueden realizar horas extraordinarias [...]».

Se debe precisar que, antes de la reforma, las horas extras no estaban permitidas en este tipo de contratos (art. 12.4.*c* ET): «Los trabajadores a tiempo parcial no podrán realizar horas extraordinarias, salvo en los supuestos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 35». Este último precepto se refiere a las horas extraordinarias realizadas «para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes».

En su escrito, la solicitud considera que esta es una modalidad que afecta mayoritariamente a las mujeres y que puede vulnerar el artículo 14 CE (principio de igualdad y derecho a no ser discriminado).

Desde un punto de vista formal, lo prescrito en el artículo 5 RDL 3/2012 sobre la autorización de horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial no establece ninguna distinción expresa, en razón de género, que pueda permitir activar el artículo 14 CE, en los términos que fueron tenidos en cuenta por la STC 253/2004, que hemos citado en fundamento jurídico anterior, para fijar el canon de interpretación del artículo 14 CE.

Por lo tanto, en este caso no estamos ante una discriminación normativa explícita. Se trata de un supuesto en el cual, vista la doctrina jurisprudencial sobre el artículo 53.1 CE, la opción adoptada por el Gobierno, en funciones de legislador material, entra dentro de su ámbito de disponibilidad para regular los derechos y libertades, sin que la Constitución prohíba o autorice la posibilidad de hacer horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial.

En este sentido, la norma no contiene un tratamiento diferenciado que lesione a los trabajadores a tiempo parcial respecto de los trabajadores a tiempo completo.

Por otra parte, tampoco la genérica apelación que hace la solicitud en el artículo 9.2 CE permite conducir a la pretensión de una declaración de inconstitucionalidad de la opción del legislador de autorizar la realización de horas extraordinarias.

En conclusión, el artículo 5 RDL 3/2012, no es contrario a los artículos 9.2 y 14 CE.

3. Examinaremos, seguidamente, las reformas introducidas por la nueva redacción dada por el artículo 12 RDL 3/2012 al artículo 41 ET. El contenido resultante del nuevo texto es, en su práctica integridad, el mismo que estaba vigente con anterioridad, pero con una significativa modificación que es preciso subrayar.

Esta consiste en la adición de la «cuantía salarial» entre las condiciones de trabajo que pueden experimentar modificaciones sustanciales (art. 12.Uno RDL 3/2012, que modifica el artículo 41.1 ET). Respecto de esta cuestión, como ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional y hemos recordado en el fundamento jurídico segundo, el salario, en sí mismo, constituye una parte esencial del convenio colectivo (STC 225/2001, de 26 de noviembre, FJ 7).

El resto del texto, que regula el procedimiento de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores que debe llevarse a cabo a partir de la decisión empresarial, se mantiene esencialmente tal como estaba antes de esta reforma, con la excepción de una remisión que el apartado 6 del artículo 41 ET hace al artículo 82.3 ET que, a la vez, también ha sido modificado por el

artículo 14.Uno RDL 3/2012, relativo al «arbitraje público forzoso», y respecto del cual nos pronunciaremos en el siguiente apartado de este fundamento jurídico.

La primera solicitud considera que lo prescrito en este extenso precepto podría vulnerar el artículo 35 CE (derecho al trabajo), así como el artículo 37 CE (derecho a la negociación colectiva), además del artículo 24 CE (derecho a la tutela judicial efectiva); también observa una incidencia negativa en el artículo 7 CE (función constitucional de los sindicatos).

Con relación al derecho al trabajo, el canon interpretativo que nos ofrece la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, a la que hacíamos referencia anteriormente se fundamenta esencialmente en el derecho a la estabilidad en el trabajo y en la prohibición del despido sin causa (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8, 125/1994, de 25 de abril, FJ 3, y 223/1992, de 14 de diciembre, FJ 3). Pues bien, las reformas relativas a la modificación de las condiciones de trabajo, ahora introducidas por el RDL 3/2012, no conducen a considerar que se produzca una incidencia constitucionalmente relevante en el principio de estabilidad en el empleo, en tanto que elemento definidor del derecho al trabajo. Entendemos que la reforma del artículo 12 RDL 3/2012 entra dentro del margen de disponibilidad del legislador. Y ello sin perjuicio de la dimensión material que pueda ofrecer para el trabajador la modificación de la «cuantía salarial» a iniciativa unilateral del empresario.

Con respecto a una eventual lesión del derecho a la negociación colectiva, el parámetro interpretativo que nos ofrece la doctrina jurisprudencial (STC 58/1985, de 30 de abril, FJ 3, y 98/1995, de 20 de junio, FJ 3) gira en torno a la autonomía negocial que debe presidir las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, la fuerza vinculante de los convenios respecto de las partes que los acuerdan (art. 37.1 y 28.1 CE) y la función constitucional de los sindicatos y de las organizaciones empresariales como

entidades de defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 7 y 27.1 CE).

A partir de este canon jurisprudencial debemos examinar el contenido del artículo 12 RDL 3/2012 que, con respecto al procedimiento de negociación entre trabajadores y empresarios y, salvo lo ya señalado sobre la eventual variación de la cuantía salarial, la remisión al artículo 82.3 ET sobre la modificación de las condiciones de trabajo que establecen los convenios colectivos no ofrece más cambios sustantivos. De hecho, lo que establece el artículo 12 RDL 3/2012, al modificar el artículo 41 ET, es un procedimiento de negociación sobre la modificación sustancial de las condiciones de trabajo en el que queda garantizada la intervención de las dos partes de la relación laboral, así como de sus respectivos representantes.

A la vista de lo anterior, consideramos que la configuración del contenido de esta regulación sobre la modificación de las condiciones de trabajo, que incidirán posteriormente en la negociación colectiva, constituye una opción del legislador que forma parte de su margen de decisión, sin que el artículo 12 RDL 3/2012, desde este punto de vista, suponga una lesión de los artículos 35.1 y 37.1 CE ni que, en consecuencia, vulnere el artículo 7 CE.

4. Con relación al artículo 14 RDL 3/2012, relativo a la negociación colectiva, que da una nueva redacción a los artículos 82.3 y 86.3 ET, la petición de dictamen considera que «al prever la sumisión a un arbitraje forzoso en caso de que se pretenda la inaplicación de las condiciones laborales previstas en un convenio colectivo y no haya acuerdo y al establecer la limitación a dos años de las prórrogas automáticas de los convenios colectivos, podría vulnerar los artículos 35 y 37 CE y 25 EAC, así como afectar al papel de la negociación colectiva y la concertación social establecida por los arts. 25.5 y 45.6 EAC, y que se desprende del artículo 7 CE.»

En primer lugar, expondremos nuestro análisis sobre las dudas de constitucionalidad formuladas respecto de la prórroga automática de los convenios colectivos, también denominada «ultraactividad», prevista en el último inciso del apartado Seis del artículo 14 RDL 3/2012, por el que se da una nueva redacción en el apartado 3 del artículo 86 ET, en los términos siguientes:

> «Transcurridos dos años desde la denuncia del convenio colectivo sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, aquél perderá, salvo pacto en contrario, vigencia y se aplicará, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación.»

Como hemos manifestado en el fundamento jurídico segundo, mediante la innovación que incorpora este precepto al Estatuto de los trabajadores, se introduce una nueva ordenación sobre la aplicación y la vigencia de los convenios, que afecta a un aspecto muy significativo del régimen jurídico del derecho a la negociación colectiva. Parece claro que su objeto provocará la decadencia de la «ultraactividad» del convenio colectivo transcurridos dos años sin que se haya llegado a un acuerdo de un nuevo convenio o bien se haya dictado un laudo arbitral (art. 86.3 ET).

En este sentido, la novación normativa podrá incidir en las posiciones de las partes negociadoras de la relación laboral, donde la representación sindical tendrá que negociar teniendo muy presente la caducidad a fecha fija de la «ultraactividad» del convenio colectivo que ha sido denunciado. Probablemente, esta circunstancia puede modificar la posición de la representación sindical debilitando su poder negociador en relación con los derechos de los trabajadores, un efecto que debe contrastarse con la voluntad de desbloqueo expresada por el Gobierno, si nos ajustamos a lo manifestado en la exposición de motivos cuando justifica la limitación de la ultraactividad, afirmando que «se pretende evitar una "petrificación" de las

condiciones de trabajo pactadas en convenio y que no se demore en exceso el acuerdo renegociador».

En todo caso, y más allá de los efectos funcionales apuntados sobre la negociación colectiva, lo que nos corresponde es determinar si la opción del legislador contenida en el artículo 14.Seis RDL 3/2012 presenta en este sentido la suficiente relevancia constitucional como para considerar lesionados, como apunta la solicitud, los derechos reconocidos en los artículos 35 y 37.1 CE, así como la función constitucional atribuida por el artículo 7 CE a los sindicatos.

Con relación al derecho al trabajo tenemos que descartar que su contenido resulte lesionado por los límites establecidos por el RDL 3/2012 a la «ultraactividad», dado que el contenido constitucional de este, como ya hemos avanzando en el fundamento jurídico anterior, ha sido definido por la jurisprudencia, esencialmente, como el derecho «[...] a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación» (STC 22/1981, FJ 8) y el derecho a «la estabilidad en el empleo» y a no ser despedido «sin justa causa » (SSTC 125/1994, FJ 3, y 223/1992, FJ 3). En el supuesto que ahora nos ocupa estas manifestaciones del derecho constitucional reconocido en el artículo 35 CE no se encuentran afectadas.

También debemos hacerlo respecto del artículo 37.1 CE, ya que, aunque la opción del legislador pueda comportar límites a la capacidad de incidencia de la representación sindical en el proceso de negociación colectiva, consideramos que no tienen suficiente entidad y relevancia como para conducir a una conclusión favorable a la lesión del derecho a la negociación colectiva, entendido como un sistema que debe asegurar la «negociación y contratación colectiva y la eficacia jurídica del convenio colectivo» (STC 208/1993, de 28 de junio, FJ 3). Si bien es cierto que la limitación de la ultraactividad supone un cambio en los criterios de vigencia del convenio, por

sí misma no niega la fuerza vinculante entre las partes de lo que acordaron ni tampoco su eficacia. En consecuencia, descartada la lesión del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), nuestra conclusión debe ser la misma respecto de una eventual lesión del principio relativo a las funciones constitucionales atribuidas a los sindicatos (art. 7 CE).

En conclusión, el apartado Seis del artículo 14 RDL 3/2012 no es contrario a los artículos 35 y 37.1 CE.

5. En segundo lugar, y a la vista del contenido de la motivación que acompaña la solicitud sobre el artículo 14 RDL 3/2012, nos corresponde examinar ahora su apartado Uno, que da una nueva redacción al apartado 3 del artículo 82 ET. En concreto, centraremos nuestra atención en el último párrafo del artículo 82.3 ET, que ha quedado redactado como sigue:

> «Cuando el periodo de consultas finalice sin acuerdo y las partes no se hubieran sometido a los procedimientos mencionados a los que se refiere el párrafo anterior [*procedimientos de mediación y arbitraje voluntarios*]o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afectase a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos. La decisión de estos órganos, que podrá ser adoptada en su propio seno o por un arbitro designado al efecto por ellos mismos, habrá de dictarse en plazo no superior a veinticinco días a contar desde la fecha del sometimiento del conflicto ante dichos órganos. Tal decisión tendrá la eficacia de los acuerdos alcanzados en periodo de consultas y sólo será recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos establecidos en el artículo 91.»

Este párrafo del apartado 3 del artículo 82 ET constituye la última fase del nuevo procedimiento que el RDL 3/2012 ha diseñado para regular la desvinculación de las condiciones de trabajo fijadas en el convenio colectivo aplicable. Estas fases procedimentales, cuyo contenido es necesario reproducir, son cuatro: la primera regula el acuerdo directo en el seno de la empresa entre su dirección y la representación de los trabajadores; la segunda regula el acuerdo en el seno de la comisión paritaria del convenio colectivo; la tercera regula la avenencia o el laudo por mediación o arbitraje mediante los sistemas autónomos de resolución de conflictos; y la cuarta fase, sobre la que, como decíamos, únicamente se centrará nuestra atención, regula el *iter* que debe seguir la resolución de las discrepancias en el seno de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas.

En el contexto normativo de esta cuarta fase, y vistas las dudas de constitucionalidad expresadas en la primera solicitud, consideramos que lo que merece una especial atención es la regla introducida por el el RDL 3/2012 en el artículo 82.3 ET que establece:

> «[c]uando el periodo de consultas finalice sin acuerdo y las partes no se hubieran sometido a los procedimientos mencionados […] o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos [...].»

Porque, en efecto, es este punto del párrafo sobre el que debemos centrar, especialmente, nuestro análisis de constitucionalidad por causa de una eventual vulneración del artículo 37.1 CE (derecho a la negociación colectiva), dado que, en opinión de los solicitantes, viene a establecer un «arbitraje forzoso», y del artículo 24 CE (derecho a la tutela judicial), cuya lesión consideran, genéricamente, que podría extenderse también a toda la

regulación contenida en el RDL 3/2012. Del análisis literal de lo previsto en este párrafo del apartado Uno del artículo 14 RDL 3/2012, debemos avanzar ya que el Decreto-ley objeto de dictamen ha establecido una intervención resolutoria de la controversia que se personifica en un órgano administrativo, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o, en su caso, el órgano competente de la comunidad autónoma.

Este tipo de intervención de naturaleza cuasi arbitral, obviamente, no es ajena al derecho laboral. Respecto de ello, hay que recordar que los procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales ofrecen una evidente dimensión constitucional, en especial por la conexión que pueden presentar con derechos como la negociación colectiva (art. 37.1 CE), la libertad sindical (art. 28.1 CE), el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE) y, sin duda, también con el derecho a la tutela judicial (art. 24 CE). Esta dimensión constitucional resulta de la capacidad del laudo arbitral para desplazar la sentencia judicial, ofreciendo por su parte una declaración sobre la controversia con fuerza de cosa juzgada.

La jurisprudencia constitucional no ha dudado en aceptar la plena conformidad del arbitraje con los principios constitucionales, como: «[...] 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 en la jurisdicción estatal por el árbitro o árbitros» (STC 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3). Ahora bien, de aquí no se deduce, subraya 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, de 11 de noviembre, FJ 4). Por lo tanto, una premisa de la doctrina jurisprudencial es que el recurso a procedimientos extrajudiciales como el arbitraje para la solución de conflictos, como los laborales, no

comporta la renuncia al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva sino a una modalidad de su ejercicio en beneficio de otro.

Por lo tanto, hay que insistir en que el arbitraje es una institución jurídica constitucionalmente relevante, en tanto que pone de manifiesto la opción de unos particulares de dirimir una controversia civil, accediendo, de común acuerdo, a un tercero que no dispone de la *potestas* de un juez, lo cual se conecta con el principio de libertad de la persona. Por lo tanto, se puede afirmar, como regla general, que el arbitraje privado que se produce como consecuencia de la libre voluntad de las partes es constitucionalmente legítimo. Dicho con otras palabras, cuando las partes pueden acordar una solución extrajudicial de sus conflictos, no se les impide el acceso a los tribunales de justicia ni la impetración de la tutela judicial sobre el fondo, sino que tan sólo hacen uso de su autonomía individual en la elección del medio de resolución de conflictos que consideran más apropiado.

Otra cuestión es que el legislador establezca *ex lege* una intervención administrativa obligatoria para resolver los conflictos que puedan surgir sobre determinadas materias, lo que nos lleva a analizar cuál es el alcance de esta decisión en relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Así, y sin ir más lejos, desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha rechazado la constitucionalidad de la modalidad del arbitraje público obligatorio como procedimiento para resolver los conflictos sobre modificación de las condiciones de trabajo. Concretamente, con motivo de la resolución del recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que regula el derecho de huelga, afirmó 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 de abril, FJ 24)

Con este temprano criterio jurisprudencial, podríamos disponer de un primer elemento para pronunciarnos en el mismo sentido respecto del arbitraje público que el artículo 82.3 ET, en la redacción dada por el artículo 14.Uno RDL 3/2012, atribuye expresamente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y, en su caso, a los órganos autonómicos competentes. Pero aun así conviene profundizar en el contenido del párrafo que es objeto de nuestro análisis y fijar la atención en la posición que atribuye a las partes, los representantes de los trabajadores y de los empresarios, en la cuarta y última fase de la regulación del procedimiento de desvinculación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo. Con esta finalidad, debe señalarse que una vez el periodo de consultas ha finalizado sin acuerdo y las partes no se han sometido a los procedimientos anteriores, o de haberlo hecho, la discrepancia continúa, la decisión de acceder al arbitraje de la Comisión citada corresponderá «a cualquiera de las partes». A partir de esta concreta prescripción normativa, basada en la unilateralidad de la iniciativa, debemos analizar si, como expresa el texto de la primera solicitud, el artículo 14. Uno RDL 3/2012 vulnera los derechos a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y el derecho a la tutela judicial (art. 24 CE).

6. La primera solicitud de dictamen considera que el precepto cuestionado podría vulnerar los artículos 35 y 37 CE. De entrada, tenemos que descartar que el artículo 14. Uno RDL 3/2012, que da nueva redacción en el apartado 3

del artículo 82 ET, pueda afectar al artículo 35 CE, es decir, el derecho al trabajo entendido en los términos que han sido definidos más arriba. Y ello porque, sin necesidad de más consideraciones, su propio contenido (el establecimiento del régimen jurídico para proceder a la modificación de las condiciones de trabajo establecidas en un convenio colectivo) ya lo excluye. Por lo tanto, centraremos nuestro análisis en determinar si esta nueva regulación, como sostienen los solicitantes, vulnera el derecho a la negociación colectiva del artículo 37 CE.

Con esta finalidad, nuestro análisis tratará la relevancia que, por un lado, ofrece la introducción de la regla de la unilateralidad establecida para solicitar la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o del órgano de la Generalitat competente; y de otra, vinculamos eso anterior al papel otorgado a la Administración en esta cuarta fase de la negociación colectiva.

a) Sobre la primera cuestión, hay que subrayar que la expresión literal del precepto no ofrece dudas especiales. La atribución «a cualquiera de las partes» de la capacidad de instar la decisión de la Comisión institucionaliza la unilateralidad: para que la intervención de la administración pública se lleve a cabo será suficiente la iniciativa de una de las partes, sin que pueda intervenir la otra manifestando su acuerdo o desacuerdo.

En este sentido, la nueva regulación comporta un profundo cambio del régimen jurídico de la negociación colectiva que supone el establecimiento de una regla de inaplicación general del convenio colectivo acordado anteriormente. Una inaplicación a la que se llega por la única voluntad manifestada por una de las partes. La consecuencia de la unilateralidad, que se incorpora ahora, es que rompe el mandato constitucional de la fuerza vinculante de los convenios colectivos que el legislador está obligado a garantizar (art. 37.1 CE). Es decir, la nueva regla ignora el *pacta sunt*

servanda colectivo que se fundamenta en el libre consentimiento de las partes y cuyos destinatarios no pueden alterar, sin acuerdo en contrario. Este es el significado de la fuerza vinculante de los convenios colectivos que la Constitución reconoce como mandato y que el legislador no puede ignorar.

Pero convendría que profundizásemos en esta interpretación porque, en efecto, se trata de la imposición de la sumisión obligatoria a la decisión de un órgano administrativo. Es obligatoria en la medida en que no prevé ningún tipo de acuerdo entre las partes y, además, este proceso se puede iniciar contra la voluntad expresa de una de ellas. Y es de naturaleza pública porque se encomienda a un tercer sujeto de naturaleza administrativa -la Comisión o el órgano autonómico correspondiente- la resolución de un conflicto ya sea directamente, ya sea por un árbitro designado por dichos órganos.

Así, debemos señalar que pese a que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos tiene una composición tripartita (se integra de forma paritaria por representantes de la Administración del Estado, de las organizaciones sindicales más representativas y de las asociaciones empresariales también más representativas) y que no ocupa una posición orgánica jerarquizada dentro de la Administración pública, participa de una naturaleza esencialmente administrativa: se adscribe orgánicamente a la Dirección General de Empleo y todos sus representantes y cargos los designa el Ministro de Empleo (art. 4 RD 2976/1983, de 9 de noviembre, mediante el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, todavía vigente al no haberse aprobado el reglamento previsto en la disposición adicional quinta RDL 3/2012). Por lo tanto, lo que la caracteriza como tal es la emisión de informes y dictámenes que no expresan propiamente la autonomía de las partes de los convenios colectivos de trabajo, y que reconoce el artículo 37.1 CE.

Con esta regulación, el último párrafo del artículo 14. Uno RDL 3/2012 no respeta el contenido que la Constitución encomienda al legislador de garantizar el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y que, como recordábamos al inicio de este fundamento jurídico quinto, el Tribunal Constitucional ha interpretado 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 junio, FJ 3).

A tenor de los argumentos anteriormente expuestos, la libertad de negociación se quiebra con la unilateralidad que preside la fase reguladora de acceso a la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o al Consejo de Relaciones Laborales, que es el órgano competente de la Generalitat. Asimismo, dicha circunstancia supone la vulneración del mandato constitucional relativo a la fuerza vinculante de los convenios, dado que desplaza el mutuo acuerdo de las partes en favor de la iniciativa unilateral de una de ellas que, con ello, queda habilitada para remitir a dicha Comisión la resolución de la controversia sobre la desvinculación del convenio respecto de las condiciones de trabajo que se habían pactado anteriormente.

b) Sin embargo, no es esta la única razón que nos corresponde considerar para argumentar la lesión del artículo 37.1 CE. Como hemos anunciado antes, también debemos prestar atención a una segunda cuestión de relevancia, a los efectos de este dictamen. Se trata de analizar el papel que el artículo 82.3 ET atribuye a la intervención de la Administración pública en esta cuarta fase de la negociación colectiva.

El artículo 82 ET regula algunos de los aspectos centrales de la negociación colectiva, como son la naturaleza y la fuerza vinculante de los convenios colectivos para empresarios y trabajadores y también -en la parte que más afecta a nuestro dictamen- el procedimiento que debe seguirse con el fin de regular la excepción a dicha eficacia obligatoria cuando «concurran causas económicas, técnicas, organizativas o de producción». En concreto, sobre este último aspecto, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 82.3 ET regula la modificación de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo (a diferencia del artículo 41.1 ET, que contempla la misma modificación, aunque en este caso referida fundamentalmente a las condiciones de trabajo de origen contractual), y lo hace estableciendo un procedimiento que puede equiparare a lo previsto para la negociación colectiva. En efecto, coinciden los sujetos legitimados para intervenir, ya que lo están, por una parte, la empresa que pretende la inaplicación de un convenio colectivo en vigor, y por otra, los representantes de los trabajadores legitimados, precisamente, para negociar un convenio colectivo al amparo de lo que determina el artículo 87.1 ET.

En el caso que nos ocupa (art. 82.3 ET), el proceso negociador tiene en principio como finalidad alcanzar un acuerdo de inaplicación del convenio en la empresa cuando concurran las causas justificativas a las que se refiere el artículo 82.3 ET y, en su caso, fijar nuevas condiciones de trabajo. Dicho proceso, según hemos adelantado anteriormente, puede estructurarse en cuatro fases. Sólo la última de las fases, la que introduce la nueva redacción del apartado 3 del artículo 82 ET, que consiste en la posibilidad de que una de las partes imponga a la otra la intervención forzosa de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o, en su caso, de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, se aparta del principio -la voluntariedad- que propiamente, por definición, debe de regir la negociación, que debe estar presente también en el momento de buscar el acuerdo sobre

la inaplicación de las condiciones de trabajo que habían sido pactadas en un convenio.

Pues bien, sobre la intervención de la Administración en el proceso de autorización al empresario para introducir modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo y la posible vulneración del artículo 37.1 CE, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la STC 92/1992, de 11 de junio, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 41.1 ET, afirmando 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)

Obviamente, la fuerza vinculante de los convenios no significa que su contenido pueda ser contrario a normas del ordenamiento de rango superior. En este sentido, 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)

Ahora bien, dicho esto, el Tribunal añade que:

> «[…] 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)

Aun así, el Tribunal rechaza que la interpretación expuesta fuera en aquel caso la única posible, ya que no se deduce del contenido literal del precepto, y sobre todo no lo es si se pone en relación con otros preceptos del Estatuto de los trabajadores que regulan las fuentes de la relación laboral y la garantía de la eficacia vinculante del convenio colectivo. Y, en este sentido, incorpora a su interpretación la elaborada por la jurisdicción ordinaria sobre la misma cuestión, en unos términos que son de especial interés para nuestro 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)

Llegados a este punto, la cuestión se centra, pues, en determinar si la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afecte a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma o la de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los otros casos, constituye una decisión de naturaleza administrativa que permita inaplicar de forma singular las disposiciones contenidas en convenios colectivos y, por lo tanto, que desconozca aquello que es esencial del derecho a la negociación colectiva: la eficacia vinculante de los convenios.

Como ha quedado expuesto más arriba, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y los órganos equivalentes de las comunidades autónomas participan, con algunas particularidades, de la naturaleza propia de los órganos administrativos. Así pues, en la medida en que por voluntad de una sola de las partes puede llegarse a imponer a la otra una resolución de la Administración, que estime la procedencia de la modificación de las condiciones de trabajo, se está admitiendo que pueda modificarse el convenio colectivo por vía administrativa, y ello aunque el mismo precepto pretenda equiparar dicha decisión –de forma muy forzada, vista la absoluta falta de acuerdo- a los acuerdos alcanzados en el período de consultas.

En conclusión, también por las razones que acabamos de exponer, el artículo 14. Uno RDL 3/2012, en lo que se refiere a la modificación que contiene del último inciso del apartado 3 del artículo 82 ET, relativo a la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y los órganos equivalentes de las comunidades autónomas, vulnera el artículo 37.1 CE.

Lo mismo debe decirse del artículo 12 RDL 3/2012 en la modificación que contiene del apartado 6 del artículo 41 ET, cuando remite al artículo 82.3 ET.

Debe advertirse que, aunque la inconstitucionalidad del último inciso del apartado 3 del artículo 82 ET por vulneración del derecho a la negociación colectiva nos ahorraría efectuar cualquier otra consideración respecto de este tema, dada nuestra función consultiva, examinaremos también si el procedimiento previsto en el citado precepto, al que la norma reformada pretende dar una naturaleza cuasi arbitral, pudiera no garantizar, desde esta perspectiva, el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 24 CE. Sobre esta cuestión nos pronunciaremos seguidamente.

7. En último término, por tanto, procede examinar si esta regulación del inciso final del artículo 82.3 ET, según la nueva redacción dada por el artículo 14. Uno RDL 3/2012, puede vulnerar el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 24 CE. El objeto de nuestro análisis se centra, una vez más, en el alcance de la unilateralidad que conlleva la frase «cualquiera de las partes», pero ahora lo trataremos desde la perspectiva de su relación con el derecho de acceso a la jurisdicción, como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

Ya hemos hecho referencia al hecho de que, desde el principio, la STC 11/1981, de 8 de abril (FJ 24), rechazó la constitucionalidad del arbitraje público obligatorio. Posteriormente, siguiendo la estela de la resolución citada, la STC 174/1995, de 23 de noviembre, ha reiterado esta proscripción por inconstitucional. Atendiendo a su conexión conceptual con el caso que nos ocupa, conviene efectuar una breve incursión en sus antecedentes. Se trataba de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 38.2 de la Ley de transportes terrestres. El mencionado precepto establecía un arbitraje que presentaba indicios de obligatoriedad, es decir, que no se basaba en la libre voluntad de las partes. El texto era el siguiente: «Siempre que la cuantía de la controversia no exceda de 500.000 pesetas, las partes someterán al arbitraje de las Juntas cualquier conflicto que surja en relación con el cumplimiento del contrato, salvo pacto expreso en

contrario». El Tribunal, en una decisión adoptada por unanimidad, apreció que el mencionado precepto vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva. La cuestión que se planteó en dicha Sentencia no era si el arbitraje en general es o no compatible con la Constitución ya que, sin duda, lo es (por todas, las SSTC 233/1988 y 288/1993), sino si resulta conforme con el artículo 24 CE un precepto legal que establezca el acceso a un sistema de arbitraje institucional e imperativo, sólo a instancia de una de las partes y que, por lo tanto, se reduzca el acceso a la jurisdicción. Su razonamiento fue el siguiente:

> «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 evidente, pues, que el establecimiento por ley de un instrumento para la resolución de conflictos, mediante un órgano administrativo, que no está basado en el acuerdo de voluntades y al que una de las partes del convenio colectivo se ve impelida por la decisión unilateral de la otra, participa de la naturaleza de un arbitraje de carácter obligatorio o forzoso. Esta es una vía procedimental que, en relación con el derecho a la tutela judicial, sólo será constitucionalmente admisible si permite la revisión judicial sobre el fondo de la cuestión sometida al órgano decisorio y es por ello que habremos de examinar si el precepto que dictaminamos cumple con esta exigencia. Naturalmente, sin perjuicio de la afectación lesiva del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) que, como ya hemos considerado previamente, comporta el artículo 82.3 ET.

Así, a la vista de lo que prescribe el último inciso del apartado 3 del artículo 82 ET (en la redacción dada por el apartado Uno del artículo 14 RDL 3/2012), si las partes, después del período de consultas, no han llegado a un acuerdo sobre si concurren o no las causas justificativas que permiten inaplicar a la empresa las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo o, en su caso, sobre las nuevas condiciones de trabajo, cualquiera de ellas puede someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o, en su caso, a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas. La decisión de estos órganos -como también la del arbitraje voluntario del apartado anterior de este mismo precepto- tiene la misma eficacia que los acuerdos alcanzados en período de consultas y sólo es recurrible de conformidad con el procedimiento y en base a los motivos que establece el artículo 91 del propio Estatuto de los trabajadores. Ello se traduce, según hemos visto, en que la mencionada decisión es recurrible por los motivos y siguiendo el procedimiento fijado para los laudos arbitrales dictados en aplicación o interpretación de un convenio colectivo.

Se debe estudiar, pues, si este régimen de resolución del conflicto, al que puede verse abocada forzosamente una de las partes, impide o no un pronunciamiento judicial posterior sobre el fondo y, por lo tanto, si se ajusta a la aludida jurisprudencia constitucional, según la cual en los supuestos de arbitraje obligatorio la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva exige que pueda revisarse el fondo de la cuestión sometida a arbitraje (en nuestro caso sometida a la decisión de los órganos administrativos); es decir, incluyendo los supuestos de disconformidad con la decisión.

Al respecto, debe recordarse que el apartado 2 del artículo 91 ET establece que los acuerdos y los laudos que interpretan convenios serán susceptibles de impugnación «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».

Una primera aproximación a este precepto nos lleva a afirmar que la asimilación que se hace con el régimen de impugnación de los convenios colectivos implica una notable ampliación de los motivos de impugnación generales de los laudos arbitrales laborales, ya que permite ir más allá de los vicios formales y procedimentales, posibilitando que las decisiones también se puedan impugnar por vulneración de las normas de derecho necesario, por causa de ilegalidad y también de lesividad, es decir, si causan daños a terceros que no han sido parte.

A partir de aquí no puede haber ningún tipo de duda sobre que la decisión dictada por el órgano administrativo que corresponda puede ser impugnada, no sólo por cuestiones formales o procedimentales relativas al laudo, sino también en el caso de que vulnere la legalidad vigente o lesione los derechos de terceros. Ahora bien, esta ampliación de los motivos de impugnación respecto de los generales no hace perder del todo el carácter tasado de los motivos de impugnación, que implica que haya una esfera en la que el juez no puede entrar a conocer sobre el fondo de la decisión administrativa dictada. Este podría ser el caso, por otra parte seguramente el más frecuente, en el que la parte legitimada considerara, simplemente, que no concurre el supuesto de hecho que pretendidamente justifica la inaplicación del convenio. Es decir, aunque la posibilidad de impugnar la decisión de estos organismos públicos por causa de ilegalidad o lesividad supere el ámbito estrictamente formal y procedimental de impugnación de la decisión, no tiene el alcance de permitir que el juez entre a conocer plenamente de las razones de fondo de la decisión.

En conclusión, el artículo 14. Uno RDL 3/2012, que modifica el apartado 3 del artículo 82 ET, al restringir los motivos de impugnación de las decisiones de

la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o de los respectivos órganos de las comunidades autónomas, impide el derecho a la tutela judicial, entendido como el derecho a la plena justiciabilidad de cualquier pretensión o interés legítimo sobre el fondo de la cuestión, de acuerdo con las normas procesales, y, por tanto, es contrario al artículo 24 CE. Y, en virtud de los mismos argumentos que acabamos de exponer, esta conclusión la hacemos extensiva al apartado 6 del artículo 41 ET, al que da nueva redacción el apartado Uno del artículo 12 RDL 3/2012, que se remite a lo establecido en el apartado 3 del artículo 82 ET.

8. Procederemos ahora al análisis de las disposiciones adicionales segunda y tercera RDL 3/2012 que regulan, respectivamente, la aplicación al personal laboral del sector público del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (segunda), así como también la suspensión del contrato o reducción de jornada en el sector público por las mismas causas, además de las derivadas de bastante mayor (tercera). La razón de hacerlo en este apartado, de forma agrupada con el artículo 12 RDL 3/2012, se explica por la identidad esencial que presentan sus respectivos objetos, referidos a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo en el sector privado (art. 12) y en el sector público, respecto de su personal laboral (disposiciones segunda y tercera).

La disposición adicional segunda RDL 3/2012 se añade como disposición vigésima al Texto refundido del Estatuto de los trabajadores. Su objeto es regular el despido por causas objetivas, con una primera remisión, con respecto a su ámbito de aplicación, a lo que dispone el artículo 3.1 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; y una segunda, a los artículos 51 y 52.*c* ET sobre el despido colectivo y la extinción del contrato por causas objetivas. Seguidamente, define cuando se entiende que

concurren causas económicas, técnicas y organizativas en el ámbito del sector público.

Por su parte, la disposición adicional tercera RDL 3/2012 tiene por objeto la aplicación al sector público del artículo 47 ET, que regula la suspensión del contrato o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción derivadas de fuerza mayor. Añade una disposición adicional vigésimo primera al Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, que establece una excepción a lo previsto en el artículo 47 ET, de acuerdo con la cual este último precepto no es aplicable «a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado».

Los solicitantes consideran que estos preceptos vulneran el derecho al trabajo (art. 35 CE), además de producir una invasión competencial, cuestión que ya ha sido tratada en el fundamento jurídico cuarto de este Dictamen.

Con relación a la eventual lesión del derecho al trabajo (art. 35 CE), consideramos que, vista la similitud lo previsto en la disposición adicional segunda con la regulación establecida en el artículo 12 RDL 3/2012, debemos dar aquí por reproducidas las observaciones efectuadas anteriormente y, por tanto, afirmar que su contenido se integra dentro del ámbito de decisión del legislador, en este caso, respecto del personal laboral de las administraciones públicas, sin que comporte una lesión del derecho al trabajo. Esta interpretación también la hacemos extensiva a la disposición adicional tercera RDL 3/2012.

En conclusión, las disposiciones adicionales segunda y tercera RDL 3/2012 no vulneran la Constitución, en lo que se refiere con el derecho al trabajo (art. 35 CE).

9. Por último, la disposición derogatoria única RDL 3/2012 se refiere, en su primer apartado, a un conjunto de ocho disposiciones relativas al mercado de trabajo y otras materias conexas, que presentan un contenido diverso. La solicitud no especifica a cual de ellas se refiere concretamente. Sin embargo, consideramos que, en razón de la motivación de las objeciones de constitucionalidad que formula, lo cuestionado es el artículo 4.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y de la ocupación, precepto que ha resultado derogado por el RDL 3/2012.

Mediante esta derogación se suprimen ciertas bonificaciones a las empresas para el mantenimiento del empleo y la igualdad de oportunidades. Antes de la reforma se aplicaban a los contratos que habían sido suspendidos por causa de maternidad o por excedencia para el cuidado de un hijo. Una vez producida la reincorporación, y en los dos años siguientes al inicio del permiso de maternidad, se establecía una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

La solicitud invoca una posible lesión del artículo 14 CE (principio de igualdad y prohibición de discriminación). En este caso, nuestra opinión consultiva debe fundamentarse también en la aplicación del mismo canon que hemos utilizado respecto del artículo 5 RDL 3/2012 sobre las «horas extras».

Por lo tanto, la supresión de bonificaciones empresariales que, de hecho, comportan un beneficio para las mujeres que se reincorporan al trabajo después de una baja por maternidad o de una excedencia por cuidado de hijo, es un supuesto que, más allá de valoraciones de otra naturaleza, de acuerdo con la doctrina sobre el artículo 53.1 CE, consideramos que se sitúa

dentro del ámbito de disponibilidad normativa del legislador, sin que de la Constitución se derive un mandato más explícito respecto de esta cuestión. Asimismo, también en este caso hay que añadir que la genérica y autónoma apelación que realiza la solicitud al artículo 9.2 CE, tampoco permite sostener la pretensión de una declaración de inconstitucionalidad de la opción del legislador de suprimir las bonificaciones empresariales que, indirectamente, puedan redundar en un beneficio para la mujer.

En conclusión, la disposición derogatoria única RDL 3/2012 no es contraria en los artículos 9.2 y 14 CE.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

C O N C L U S I O N E S

Primera. El artículo 12 (apartados Uno y Dos, primer párrafo) y el artículo 14 (apartados Uno, Tres y Seis) del Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, son inconstitucionales porque vulneran los límites materiales establecidos por el artículo 86.1 de la Constitución.
Aprobada por unanimidad.

Segunda. El apartado 3 del artículo 4 del Real decreto-ley 3/2012 no es contrario en los artículos 35 y 14 de la Constitución, si se interpreta

conforme a los términos expresados en el fundamento jurídico 6.1 de este Dictamen.
Aprobada por unanimidad.

Tercera. El artículo 12 del Real decreto-ley 3/2012, que da una nueva redacción en el apartado 6 del artículo 41 del Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, es inconstitucional porque vulnera los artículos 37.1 y 24.1 de la Constitución.
Aprobada por unanimidad.

Cuarta. El apartado Uno del artículo 14 del Real decreto-ley 3/2012, en la parte que modifica el último párrafo del apartado 3 del artículo 82 del Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, es inconstitucional porque vulnera los artículos 37.1 y 24.1 de la Constitución. Este mismo párrafo también vulnera las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales del artículo 170 del Estatuto de autonomía.
Aprobada por unanimidad.

Quinta. Los apartados 2 y 4 de las disposiciones transitorias séptima y octava del Real decreto-ley 3/2012, con respecto a la atribución al Servicio Público de Ocupación Estatal de las funciones ejecutivas de validación de los contenidos formativos y de autorización de centros de formación, vulneran las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales del artículo 170 del Estatuto de autonomía.
Aprobada por unanimidad.

Sexta. El apartado 1 de la disposición final octava del Real decreto-ley 3/2012, que modifica el Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, vulnera las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales del artículo 170 del Estatuto de autonomía.
Aprobada por unanimidad.

Séptima. El resto de preceptos solicitados del Real decreto ley 3/2012, de 10 de febrero, no son contrarios en la Constitución ni en el Estatuto de autonomía.
Aprobada por unanimidad.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada al principio.