

A experiencia xudicial galega en materia de
recortes laborais autonómicos.
Un estudo sobre os seus fundamentos legais
e constitucionais*

*The Galician Judicial Experience in the Field
of Autonomic Labour Cuts. A Study on its Legal
and Constitutional Basis*

XOSÉ-MANUEL CARRIL VÁZQUEZ

Universidade da Coruña, Departamento de Dereito Público Especial, Facultade de Ciencias do Traballo,
Esteiro, 15471 Ferrol, España
<lucasius@udc.gal>

Recibido: 25/06/2015

Aceptado: 20/07/2015

* Traballo realizado ao abeiro do proxecto de investigación estatal DER 2012-38745, outorgado polo Ministerio de Economía e Competitividade. Presentouse formalmente como comunicación no V Seminario Xacobeo Laboral, que tivo lugar en Santiago de Compostela os días 27-29 de marzo de 2014 baixo o lema «As controversias vivas do novo dereito do traballo».

Resumo

Análise da experiencia xudicial galega no tocante aos recortes laborais aprobados pola Lei do Parlamento de Galicia 1/2012, do 29 de febreiro, que procede á inaplicación e suspensión parcial do V Convenio colectivo único do persoal laboral da Xunta de Galicia. A diferenza do fallado polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e polo Tribunal Supremo, que consideran que esta lei autonómica está por riba do convenio colectivo citado, un voto particular da sentenza galega defende a necesidade de presentar unha cuestión de inconstitucionalidade contra esta disposición legal por invadir competencias exclusivas do Estado en materia laboral. A inconstitucionalidade da lei galega mantense aínda que logo o Estado dítase o Real decreto lei 20/2012 para dar cobertura legal aos recortes autonómicos previamente impostos.

Palabras chave: dereito do traballo e da seguridade social, competencias exclusivas do Estado en materia laboral, recortes sociais.

Abstract

Analysis of the Galician judicial experience on the labour cutbacks made by the Law of the Galician Parliament 1/2012, 29 February, that proceeds to the non-application and partial suspension of the V Collective Agreement of the Xunta de Galicia's non-civil service staff. Unlike the failed by the High Court of Justice of Galicia and by the Supreme Court, that consider that this autonomic law is above the collective agreement, a dissenting opinion of the Galician judgement defends the need to present a exception of unconstitutionality against this law for invading matters of exclusive State jurisdiction in labour subjects and on which the autonomic public authorities can not legislate. The unconstitutionality of the Galician law keeps although afterwards the State dictated the Royal decree-Law 20/2012 to give legal coverage to the autonomic cutbacks previously established, so that it does not correct that vice of unconstitutionality.

Keywords: Labour and Social Security Law, Labour subjects as matter of exclusive State jurisdiction, Social cutbacks.

I. A Sentenza da Sala do Social do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia 4168/2012 e a súa confirmación en casación ordinaria

1. Como se sabe, até en dúas ocasións se tiveron que pronunciar os nosos tribunais da xurisdición social sobre o conflito colectivo ocasionado pola inaplicación e a suspensión parcial do V Convenio colectivo único do persoal laboral da Xunta de Galicia¹, que foran ordenadas no seu día pola Lei do Parlamento de Galicia 1/2012, do 29 de febreiro, de medidas temporais en determinadas materias do emprego público da Comunidade Autónoma de Galicia². Tal norma, na senda das normas autonómicas de recortes laborais *troikistas* (isto é, propiciados pola *troika*), recortaba o complemento de subsidio por incapacidade temporal³ e as melloras convencionais en materia de acción social⁴, ademais de suspender a aplicación de determinados artigos do citado convenio sobre descansos e retribución do traballo en domingos e festivos, dereito a comedor, gratificación por acceso á xubilación e período de descanso en Nadal ou en Semana Santa⁵. E tanto nun caso como no outro, o fallo das resolucións xudiciais foi o mesmo: non acceder á cuestión de inconstitucionalidade que solicitaban as catro centrais sindicais que expuxeran o conflito colectivo⁶, ao entenderen todas elas que a suspensión da aplicación dun convenio colectivo operada por unha lei autonómica era inconstitucional.

2. Aínda que o caso xa estea resolto xudicialmente, merece a pena deterse nos argumentos legais empregados tanto pola Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

¹ Véxase a Resolución do 20 de outubro de 2008 da Dirección Xeral de Relacións Laborais, pola que se dispón o rexistro, o depósito e a publicación, no *Diario Oficial de Galicia*, do convenio colectivo único para o persoal laboral da Xunta de Galicia. *Diario Oficial de Galicia* n.º 213, do 3 de novembro de 2008.

² *Diario Oficial de Galicia* n.º 44, do 2 de marzo de 2012. *Boletín Oficial del Estado* n.º 66, do 17 de marzo de 2012. Sobre a súa inaplicación tanto aos funcionarios dos corpos docentes universitarios (funcionarios interuniversitarios ou de acreditación nacional) como ás universidades públicas (entes públicos con natureza de administración independente), véxase a Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 26 de febreiro de 2014, ditada no recurso de apelación n.º 10/2014.

³ Véxase o artigo 2, sobre «incapacidade temporal».

⁴ Véxase o artigo 3, sobre «acción social».

⁵ Véxase o artigo 6, sobre «suspensión da aplicación de determinados artigos do convenio colectivo».

⁶ As centrais sindicais en cuestión eran a Confederación Intersindical Galega (CIG), a Unión Xeral de Traballadores (UXT), o Sindicato Nacional de Comisións Obreiras de Galicia (CC. OO.) e a Central Sindical Independente e de Funcionarios (CSI-CSIF).

do 18 de xullo de 2012⁷ como pola Sentenza do Tribunal Supremo do 16 de abril de 2013⁸; ora ben, ao fío sempre dun «impecable, temperado e extraordinariamente ben fundamentado voto particular»⁹ dunha maxistrada da Sala galega, D.^a Isabel Olmo Parés, en que se defendía a necesidade de presentar a mencionada cuestión de inconstitucionalidade fronte á Lei galega 1/2012¹⁰. Algo que, con todo, non compartían os outros dous maxistrados que formaban con ela a Sala do Social do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, ao soste que «a Lei galega 1/2012 do 29 de febreiro, ao ser ditada dentro das súas competencias (pois o Estatuto de autonomía recolle como competencia exclusiva de acordo coas bases e ordenación da actuación económica xeral e política monetaria do Estado a competencia en materia de fomento e planificación da actividade económica; competencia coherente co principio de autonomía financeira das comunidades autónomas proclamado no art 156.1 da CE), imponse ao convenio que é de rango inferior á lei, pois se a lei estatal pode deixar sen efecto a aplicación dun determinado precepto dun convenio colectivo, igual conclusión ha de predicarse da lei autonómica cando actúa dentro do seu ámbito de competencia como é o caso que nos ocupa»¹¹. E como a xurisprudencia do Tribunal Supremo fixa –sempre segundo estes dous maxistrados– «unhas pautas determinantes para a resolución deste conflito [...], en canto ao sometemento do convenio colectivo á lei e ao principio de xerarquía normativa»¹², esta «primacía da lei sobre o convenio é o que leva [...] a desestimar a demanda interposta»¹³.

⁷ Demanda n.º 001 11/2012-MFV. Tipo de procedemento: conflitos colectivos 0000011/2012.

⁸ Recurso de casación ordinario n.º 64/2012.

⁹ Cfr. MARTÍNEZ GIRÓN, J. e ARUFE VARELA, A. (2015) «Los recortes laborales en la legislación y en los actos de ejecución de las Comunidades Autónomas: fundamento legal y constitucional» en Borrajo Dacruz, E. (dir.) *Controversias vivas del nuevo derecho del trabajo*. Madrid, La Ley.

¹⁰ Voto particular que comeza literalmente así: «Co máximo respecto que me merece o criterio recollido na anterior sentenza e, en todo caso, acatando o pronunciamento final desestimatorio das pretensións da demanda reitora de autos, lamento discrepar da solución alcanzada, que, ao meu entender, debeu ser favorable a presentar ante o Tribunal Constitucional [unha] cuestión de inconstitucionalidade respecto dos arts. 2, 3 e 6 da Lei 1/2012 do Parlamento de Galicia, do 29 de febreiro, de medidas temporais en determinadas materias do emprego público da Comunidade Autónoma de Galicia (DOG n.º 44, do 2 de marzo de 2012), o que me leva a formular este voto particular discrepante con base nos fundamentos que seguen [...]».

¹¹ Cfr. o fundamento de dereito terceiro.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

3. Esta sentenza galega de instancia foi logo confirmada pola Sala do Social do Tribunal Supremo na Sentenza do 16 de abril de 2013. Por conseguinte, tampouco se accede á solicitude de expor calquera cuestión de inconstitucionalidade, ao entender igualmente o Tribunal Supremo que «a lei autonómica da Comunidade Autónoma [de Galicia] está por encima do convenio colectivo cuxa aplicación se pretende»¹⁴. Aínda que o Tribunal Supremo queira matizar que a súa interpretación non comporta «vulneración dos principios de xerarquía normativa e da forza vinculante dos convenios»¹⁵, o certo é que o artigo 3 do Estatuto dos traballadores segue declarando con firmeza que os convenios colectivos están subordinados xerarquicamente ás «disposicións legais e regulamentarias do Estado»¹⁶, e aquí a disposición legal é autonómica, mais non do Estado. Así as cousas, a invocación que fai o Tribunal Supremo á súa propia doutrina xurisprudencial sobre lexislación autonómica ditada en aplicación do Real decreto lei 8/2010, do 20 de maio¹⁷, debería reparar na circunstancia de que nos casos alí resoltos soamente se trataban recortes orzamentarios e non os propiamente laborais, que eran aqueles sobre os que tiña impacto a Lei autonómica galega determinante do conflito colectivo, que é –lémbrese– de medidas temporais de emprego público.

II. A fundamentación legal e constitucional do voto particular da Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia 4168/2012

4. Precisamente sobre todas estas cuestións repara o voto particular da citada maxistrada galega, cuxa discrepancia xurídica se fundamentou en que «os artigos 2, 3 e 6 da mencionada lei invadiron unha competencia exclusiva do Estado, concretamente a que establece o artigo 149.1.7 da Constitución, ou sexa, a “lexislación laboral sen prexuízo da súa execución polos órganos das comunidades autónomas”»¹⁸. E faino deixando moi claro desde o comezo –con apoio expreso en reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional–, en primeiro lugar, que a expresión «lexislación laboral» que emprega a Constitución española alude a «aquela que regula directamente a re-

¹⁴ Cfr. fundamento de dereito terceiro.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Sobre a tipoloxía das relacións entre lei e convenio colectivo, véxase GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (1987) *Ley y autonomía colectiva: un estudio sobre las relaciones entre la norma estatal y el convenio colectivo*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Seguridade Social, p. 109 e seguintes.

¹⁷ Véxase o fundamento de dereito segundo, puntos 2, 4, 5 e 6.

¹⁸ Cfr. o fundamento de dereito segundo.

lación laboral, é dicir, utilizando os mesmos termos da Lei 8/1980, do 10 de marzo, a relación que media entre os traballadores que presten servizos retribuídos por conta allea e os empresarios, en favor dos cales e baixo a dirección dos cales se prestan estes servizos, coas exclusións e excepcións que na devandita lei (art. 1.3) se indica»¹⁹; e, en segundo lugar, que «a competencia do Estado non é en materia de lexislación laboral básica senón en materia laboral a secas»²⁰, de modo que a propia Constitución «exclúe a posibilidade de que a Comunidade Autónoma regule [...] aspectos comprendidos na relación contractual así definida», tanto pola vía legal como pola vía regulamentaria²¹. Pois ben, sobre a base de que en materia laboral a lexislación está reservada ao Estado e de que os poderes autonómicos, ao abeiro das súas potestades a respecto do gasto público, non poden reclamar para si competencia sobre áreas reservadas ao Estado, as razóns que levan a maxistrada galega a soste que se debería presentar a cuestión de inconstitucionalidade son principalmente as tres que recolleamos a seguir.

5. A primeira delas é que non hai ningunha dúbida sobre a consideración legal de «materia laboral»²² dos aspectos tratados nos artigos 2, 3 e 6 da Lei galega 1/2012, do 29 de febreiro, porque «todas as materias afectadas fan referencia a condicións de traballo propiamente ditas»²³. Así, esta norma galega atinxe materias laborais tales como a mellora da seguridade social en relación coa incapacidade temporal (artigo 2); os beneficios da acción social (artigo 3); a prima por xubilación, ao ter natureza salarial, aínda cando mellora unha prestación de seguridade social (artigo 6); o dereito a comedor ou similares, que conforman un salario en especie e figuran no convenio como condicións salariais (artigo 6); e, por último, o sistema de descanso e compensación do traballo en domingos e festivos, que integra o réxime xurídico da xornada de traballo e as súas especialidades (artigo 6). De aí que este voto particular conclúa indicando que «é materia laboral sen maior esforzo interpretativo desde o momento en que o seu contido se acha regulado nun convenio colectivo, fonte reguladora por antonomasia dos dereitos dos traballadores por conta allea por debaixo da lei e regulamentos do Estado conforme dispón o art. 3 do ET e é por iso que a norma máis que regular, desregula o xa regulado por norma convencional de natureza normativa»²⁴.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. o fundamento de dereito terceiro.

²³ Cfr. o fundamento de dereito cuarto.

²⁴ *Ibidem*.

6. A segunda das razóns é a falta de amparo competencial da Comunidade Autónoma galega para legislar sobre esta materia laboral, vistos os marcos xurídicos constitucional e autonómico galego de repartición de competencias. A regra capital da determinación estatutaria das competencias, de acordo coa cal lles corresponde aos estatutos autonómicos definir as competencias que asumen as comunidades sempre dentro do marco de posibilidades dos artigos 148 e 149 da Constitución española, permite que estas poidan legislar sobre materias propias da autonomía financeira e orzamentaria, mais non reclamar para si materias reservadas á competencia exclusiva do Estado ao abeiro das súas potestades a respecto do gasto público autonómico. Isto alén de que non pode admitirse que a natureza económica e financeira da Lei do Parlamento galego 1/2012 lle outorgue «o carácter de norma orzamentaria polos obxectivos perseguidos e as causas que a provocan, pois o realmente relevante non son as causas dos cambios operados nin a finalidade que a preside, senón o ámbito material das relacións xurídicas en que incide, que neste caso non son outras que as condicións de traballo examinadas»²⁵. Como o seu propio nome indica, estamos diante dunha «lei sobre medidas temporais de emprego público»²⁶.

7. E a terceira das razóns é que non existía nese momento ningunha lei básica do Estado, ditada ao abeiro da competencia estatal prevista no artigo 149.1.18 da Constitución española, que dese cobertura legal para que o Parlamento galego aprobase normas aplicables directamente ao persoal laboral da Xunta de Galicia²⁷. Xa que logo, non servía como fundamento para a inaplicación e a suspensión parcial do V Convenio colectivo único do persoal laboral da Xunta de Galicia a remisión que a Lei do Parlamento galego 1/2012 facía ao artigo 38.10 do Estatuto básico do empregado público, que só se refería ao persoal funcionario, non ao persoal laboral²⁸. Como este Estatuto básico só

²⁵ Cfr. o fundamento de dereito quinto.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Véxase o fundamento de dereito sexto.

²⁸ Sobre a base do que afirmaba a exposición de motivos da Lei 1/2012 («O fundamento da suspensión da aplicación de determinados preceptos contidos no V Convenio colectivo único para o persoal laboral da Xunta de Galicia atópase no artigo 38.10 do Estatuto básico do empregado público, que permite revisar as condicións de traballo do persoal funcionario e laboral cando concorren causas graves de interese público derivadas dunha alteración substancial das circunstancias económicas»), o propio voto particular vese na obriga de ter que indicar que «o art. 38 do Estatuto básico do empregado público (no sucesivo, EBEP) está referido só ao persoal funcionario e non di o que di dicir o preámbulo» (cfr. o fundamento de dereito quinto).

se aplicaba nos casos así expresamente dispostos ao persoal laboral, rexido no demais pola lexislación laboral, o voto particular sostivo con razón que a competencia das comunidades autónomas unicamente podía limitarse ás correspondentes leis de función pública autonómicas, sen que isto as habilitase para regular directamente a relación xurídico-laboral do persoal laboral a través de leis autonómicas²⁹. E nos temas laborais do convenio colectivo a que afectaba a lei galega, de ningún xeito podía concluírse que con amparo no Estatuto básico fose factible deixar sen efecto determinados preceptos dun convenio colectivo que afectase ao persoal laboral ao seu servizo, salvo no caso relativo ao cumprimento dos topes fixados anualmente na Lei de orzamentos xerais do Estado en materia salarial³⁰.

8. Estas son as tres principais razóns polas que o voto particular da maxistrada galega afirma «que non atopando ningún título competencial a través do cal poida quedar amparada a Lei 1/2012 do Parlamento de Galicia, debemos concluír, e de aí a necesidade de formular a cuestión de constitucionalidade, que existe unha invasión de competencias exclusivas do Estado ao lexislar unha lei autonómica cuestións en materia laboral e que iso supuxo, ademais, deixar sen efecto determinados preceptos do convenio colectivo laboral único do persoal laboral ao servizo da Xunta de Galicia»³¹. E isto, porque «a competencia exclusiva do Estado en materia laboral, incluída a regulamentaria, supón que o lexislador constitucional quixo que no sistema de fontes da relación xurídica laboral só estean presentes a lei e os regulamentos emanados do Estado, e despois o convenio colectivo», que é precisamente o que dispón –lémbrese– o artigo 3 do Estatuto dos traballadores³². En definitiva, sinala o voto particular, «dentro do bloque de legalidade que conforma a lexislación laboral do Estado áchase o Estatuto de los traballadores (tamén neste caso o EBEP), e, no non previsto nel, remítese ao que se regule no convenio colectivo»³³, mais sen que isto implique que as comunidades autónomas poden lexislar en materia laboral no que non aparece regulado no Estatuto dos traballadores ou no Estatuto básico do empregado público –ou dentro dos seus límites–, na medida en que «estarían invadindo igualmente competencias en materia laboral, o

²⁹ Véxase o fundamento de dereito sexto.

³⁰ Véxase o fundamento de dereito sétimo. Neste caso é unha lei estatal básica a que lles impón a medida, polo que non invaden competencias, senón que simplemente se adecúan á lexislación estatal.

³¹ Cfr. o fundamento de dereito noveno.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

que traería como consecuencia, ademais, a lesión do dereito á negociación colectiva e, así mesmo, a garantía da forza vinculante dos convenios colectivos (artigo 37.1 da Constitución), vulnerando, igualmente, o dereito fundamental á liberdade sindical (artigo 28.1 da norma suprema)»³⁴.

III. Colofón

9. En fin, convén deixarmos claro que a inconstitucionalidade da Lei galega 1/2012 se mantén, aínda que logo o Estado ditase o Real decreto lei 20/2012, do 13 xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade³⁵, pretendendo con iso dar cobertura legal aos recortes laborais autonómicos previamente impostos e que afectaban ao dereito constitucional da negociación colectiva. Sen prexuízo do que xa se ten comentado sobre a súa inconstitucionalidade (por ser unha norma governamental de excepción que pretende establecer o réxime xurídico xeral da negociación colectiva estatutaria e a tanxibilidade dos convenios colectivos do sector público)³⁶, convén subliñarmos que aquí non procede sandar o vicio de inconstitucionalidade que padece tal lexislación autonómica. Sobre o tema, semella moi oportuno acabar lembrándonos o escrito ao respecto polo profesor Borrajo Dacruz –ao fio sempre do comentario de moi diversa xurisprudencia laboral constitucional e ordinaria–, cando afirma que «extrema o rigor do réxime xurídico que se aplica ao RDL o feito de que nin a súa validación parlamentaria nin –tampouco– a súa substitución por unha *lei formal* posterior sandan os defectos constitucionais que puidese presentar»³⁷.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Boletín Oficial del Estado* n.º 168, do 14 de xullo de 2012. Despois validado polo Congreso dos Deputados pola Resolución do 19 de xullo de 2012 (*Boletín Oficial del Estado* n.º 183, do 1 agosto de 2012).

³⁶ Ao respecto, véxase MARTÍNEZ GIRÓN, J. e ARUFE VARELA, A. (2015) *op. cit.*

³⁷ Véxase BORRAJO DACRUZ, E. (2013) *Introducción al derecho del trabajo*. Madrid, Tecnos, p. 326.