URGENCIA, DIÁLOGO SOCIAL Y DECRETO-LEY: NOTAS A LA STC SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 32/2021 DE REFORMA LABORAL

MAGDALENA NOGUEIRA GUASTAVINO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha desestimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox contra el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

El recurso de inconstitucionalidad se dirigía contra la totalidad del real decreto-ley por cuatro razones principales: se consideraba que no existía una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificara el uso del decreto-ley; se negaba la existencia de una conexión inmediata entre la urgencia alegada y unas medidas de carácter estructural y con efectos diferidos; se sostenía que la norma afecta a elementos esenciales del derecho al trabajo, la negociación colectiva y la libertad sindical, vulnerando por ello los límites materiales del art. 86.1 CE; y, finalmente, se alegaba una infracción en el procedimiento parlamentario de convalidación, por no haberse permitido que un diputado del Grupo Parlamentario Popular rectificara su voto emitido telemáticamente y que resultó decisivo para la aprobación de la norma. Se añadía además como norma impugnada el art. 4 del RDL 1/2022, porque modificaba algunos preceptos del RDL 32/2021 impugnado.

El TC rechaza examinar esta última norma porque el recurso, más allá de señalar la modificación, no ofrecía ninguna alegación específica sobre su concreta inconstitucionalidad. Asimismo, la sentencia niega que se haya incurrido en el vicio en la convalidación parlamentaria alegado por los recurrentes (voto telemático). Para ello se remite a la STC 114/2024 en la que ya descartó la vulneración del art. 23.2 CE derivada del voto telemático del diputado. La inexistencia de la lesión del derecho fundamental hace también decaer el reproche de inconstitucionalidad imputado.

Fuera de estos temas, y en el marco del control abstracto propio del recurso de inconstitucionalidad, lo cierto es que el TC avala global y prácticamente en su integridad la constitucionalidad de la reforma laboral de 2021. Es verdad que declara inconstitucional la DA 2ª (impulsar, mediante diálogo social en plazo de 6 meses, la

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

elaboración de un futuro Estatuto del Becario) y la DF 5ª (presentación, en el plazo de tres meses, de un análisis previo para la futura elaboración de un reglamento sobre protección de las personas trabajadoras menores) del RDL 32/2021 por entender que un mandato al Gobierno para presentar un análisis o convocar el diálogo social en un plazo de tres o seis meses "no puede ser considerada en modo alguno como una medida que pueda subvenir inmediatamente a esa situación de extraordinaria y urgente necesidad".

El criterio es razonable en sí mismo. Cuestión distinta es su aplicación selectiva pues contrasta con la valoración mucho más flexible que la propia sentencia realiza respecto de las principales medidas de la reforma, cuya eficacia plena se difiere durante tres meses por razones de seguridad jurídica y adaptación (contrato fijo-discontinuo, duración de los contratos, prioridad aplicativa de los convenios: DF 8ª sobre entrada en vigor) apoyándose en la distinción, ya asentada entre la eficacia jurídica inmediata de la norma y la producción diferida de sus efectos prácticos. Desde esta perspectiva, puede entenderse la diferencia de trato entre las disposiciones transitorias y las previsiones anuladas pues mientras las primeras modifican desde su entrada en vigor el régimen jurídico aplicable, aunque prevean reglas de adaptación temporal, las anuladas se limitan a imponer al Gobierno deberes de actuación preparatorios para una eventual regulación futura, sin alterar mientras tanto la posición jurídica de ningún tercero. Pero habría sido deseable una motivación más desarrollada que reforzara así la coherencia interna de su razonamiento. Por otro lado, en su argumentación jurídica de inconstitucionalidad se debe destacar la aplicación que el TC hace del art. 39.1 LOTC. Tras apreciar la inconstitucionalidad de la DF 5.ª por falta de presupuesto habilitante, el Tribunal extiende ese juicio a la DA 2.ª por conexión o consecuencia, pese a que esta no había sido impugnada. Aunque se trata de un uso legítimo de esta técnica, menos habitual que la clásica dependencia funcional del art. 39 LOTC, en este caso ha requerido un examen autónomo de la disposición, más próximo a un enjuiciamiento de fondo ex novo que a la simple proyección de una nulidad ya declarada.

En cualquier caso, lo relevante es que el Pleno del Tribunal *Constitucional desestima unánimemente el grueso del recurso* al concluir, en primer lugar, que el Gobierno *contempló de manera explícita y motivada cuál era el "presupuesto habilitante*", la extraordinaria y urgente necesidad, que daba sustento a la aprobación del real decreto-ley en su conjunto. La doctrina constitucional distingue dos elementos del presupuesto habilitante: la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que requiera una respuesta normativa inmediata con rango de ley y la conexión de sentido entre esa situación y las medidas adoptadas. El control del Tribunal Constitucional es externo y limitado, pues debe verificar, sin sustituir, el juicio político del Gobierno y del Congreso, respetando su margen de apreciación y rechazando únicamente los usos "abusivos o arbitrarios". Esta es la posición asumida por la STC comentada (FJ 3 E)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

En efecto, para el TC el presupuesto habilitante quedó suficientemente explicitado, pues la exposición de motivos y la memoria de impacto vinculaban la extraordinaria y urgente necesidad al cumplimiento, antes de finalizar 2021, de las reformas comprometidas en el Componente 23 del Plan de Recuperación como condición para acceder a los fondos europeos (FJ 3 C). Sobre esa base, la sentencia considera concurrente la situación de urgencia alegada porque los problemas estructurales del mercado de trabajo no excluyen el decreto-ley, porque la justificación ofrecida no es estereotipada y porque la urgencia deriva de las circunstancias generadas por la pandemia, no de una creación artificiosa del Gobierno (FJ 3 E).

Sin embargo, una línea jurisprudencial más exigente, seguida cuando se impugna el decreto-ley en su conjunto y de la que es exponente la STC 68/2007, exige no solo identificar un problema que requiera respuesta, sino justificar por qué esta no puede esperar ni a la tramitación parlamentaria ordinaria ni siquiera a la de urgencia, extremo que la STC sobre el RDL 32/2021 no aborda expresamente, aunque se refiera a ello de modo general al recordar su doctrina sobre el art. 86 CE e insistiera en ello el recurso. Además, la pandemia, erigida por la sentencia en factor habilitante, no coincide con el preámbulo de la norma, que sitúa la urgencia en el plazo del Componente 23 del Plan de Recuperación, un plazo asumido por el propio Gobierno ante la Comisión Europea, lo que reconduce el problema a la doctrina sobre presupuestos habilitantes autoimpuestos (STC 61/2018). El acuerdo previo en el diálogo social tampoco exime de justificar por qué no se optó por el proyecto de ley con trámite de urgencia (STC 68/2007). Aunque el TC cita esta última sentencia, no aplica su canon, sumándose así a la sumándose así a la tendencia flexibilizadora reciente del control constitucional sobre la legislación de urgencia.

Por lo que se refiere al segundo elemento del presupuesto habilitante, la "conexión de sentido" o adecuación de las medidas normativas que se adoptan a la situación de necesidad que se quiere afrontar, el Pleno del TC también lo entiende cumplido. Los recurrentes sostenían que la reforma laboral presenta efectos normativos remotos por su carácter estructural, por la complejidad de las medidas y por las disposiciones transitorias, así como que el Gobierno no justificó por qué no podía tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia. El Tribunal recuerda que la doctrina constitucional exige que las medidas de un decreto-ley sean de eficacia inmediata, pero aclara que ello no requiere una ejecución instantánea ni excluye la existencia de disposiciones transitorias o de una *vacatio legis* limitada, siempre que estén justificadas por la naturaleza de la reforma, respondan a razones como la seguridad jurídica y no desvirtúen la urgencia de las medidas. Por lo que el eventual impacto práctico diferido de la reforma laboral o la existencia de tales mecanismos transitorios no desvirtúa la conexión de sentido exigida por el art. 86.1 CE.

En concreto, el Tribunal considera que todas las disposiciones transitorias cumplen una función de derecho intertemporal destinada a ordenar la transición entre la

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

normativa anterior y la nueva y a preservar la seguridad jurídica. En particular, las transitorias primera y segunda regulan el tránsito al nuevo régimen de los contratos formativos y de su cotización; las tercera, cuarta y quinta disciplinan la transición al nuevo sistema de contratación temporal; las sexta y séptima proyectan la reforma de la negociación colectiva sobre convenios preexistentes o ya denunciados; la octava establece un mecanismo provisional de gestión vinculado al Mecanismo RED; y la novena recuerda la irretroactividad de las normas sancionadoras. Ninguna de ellas supone, a juicio del Tribunal, una demora constitucionalmente relevante de la eficacia inmediata de la reforma. La fundamentación es, en sí misma, correcta y coherente con la doctrina constitucional consolidada (SSTC 139/2016 y 18/2023), que distingue entre la eficacia jurídica inmediata de las medidas y la eventual demora en la producción de sus efectos prácticos. No obstante, y remitiéndonos a lo ya señalado respecto de las disposiciones declaradas inconstitucionales y nulas, se podría haber explicitado con mayor claridad la razón del diferente tratamiento dispensado, lo que habría reforzado la consistencia interna del razonamiento.

Asimismo, la sentencia rechaza que el real decreto-ley vulnerara *los límites* materiales del art. 86.1 CE. Como es sabido, el art. 86.1 CE excluye del decreto-ley determinadas materias expresamente enumeradas, entre ellas, los derechos, deberes y libertades del Título I. A juicio del Tribunal las modificaciones introducidas en materia de contratación, temporalidad, ultraactividad y concurrencia de convenios no afectan ni al contenido esencial del derecho al trabajo (en sus dimensiones individual y colectiva), ni al de la negociación colectiva, que garantiza la facultad negociadora y la fuerza vinculante de los convenios dentro del amplio margen de configuración reconocido al legislador. Cabe compartir esta conclusión, coherente con la doctrina constitucional que interpreta restrictivamente la cláusula de "no afectación" y reserva su aplicación a supuestos de incidencia sobre el contenido esencial o el régimen general de los derechos concernidos.

En fin, la sentencia invita a reflexionar sobre una tendencia jurisprudencial cada vez más flexible en el control de la legislación de urgencia. En general, en el uso del Real Decreto-Ley, un canon externo algo más exigente permitiría reforzar la función garantista del art. 86 CE sin invadir el ámbito de apreciación política, máxime cuando el recurso a esta figura responde, no a una necesidad coyuntural genuina, sino a la conveniencia de sortear la incertidumbre de una aritmética parlamentaria inestable, ajena por definición al presupuesto habilitante que la Constitución exige.

CITA: NOGUEIRA GUASTAVINO, MAGDALENA, "Urgencia, diálogo social y decreto-ley: notas a la STC sobre el Real Decreto-ley 32/2021 de reforma laboral", Briefs AEDTSS, número 69, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2026.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).