

IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NUEVA REFORMA LABORAL E INTERÉS LEGÍTIMO SINDICAL A SU DEFENSA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL

CRISTOBAL MOLINA NAVARRETE

NET21 NÚMERO 11, JUNIO 2022

"La importancia de la interpretación evolutiva de las instituciones es reforzada con el repaso de algunas sentencias de Tribunales de otros países"
STC 198/2012, 6 de noviembre

1. Como es bien conocido, tras un atormentado trámite de votación parlamentaria, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo fue convalidado por el Congreso conforme prevé el art. 86 CE. Una vez publicado en el BOE no solo entró en vigor, sino que, a juzgar por la realidad estadística también sabida, está teniendo un razonable, incluso sorprendente en algunas dimensiones, éxito, al promover un crecimiento inusual de la contratación indefinida, ordinaria en unos casos, discontinua en otros. Sabemos también que esta reforma con vocación estructural, pero a través de una norma de urgencia, lo que responde a varias razones, entre otras, la intensa condicionalidad comunitaria establecida para su logro en un tiempo acotado (a fin de no poner en riesgo los fondos europeos de la recuperación), fue el fruto de un complicado y delicado proceso negociador a tres bandas (Gobierno, sindicatos y organizaciones patronales más representativas), que también dio resultados positivos. A raíz del acuerdo alcanzado sobre los redactados que debería tener las nuevas normas reguladoras de las relaciones de trabajo, incluso, en parte, del mercado de empleo, español, a favor de una visión más equilibrada de la gestión del trabajo y en aras de una mayor estabilidad, la reforma laboral se formalizaría a través de un genuino producto legislativo: una ley laboral socialmente concertada.

¿Puede saltar todo esto por los aires de prosperar el Recurso de Inconstitucionalidad (RI) que acaba de ser presentado, y admitido a trámite por escrito del 2 de junio de 2022, por el Grupo Parlamentario VOX contra el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, esencialmente porque entienden que ha

vulnerado el art. 86 CE? Es evidente que sí. ¿Hay argumentos jurídicos que se puedan esgrimir con razonables expectativas de ser atendidas por el Tribunal Constitucional en un sentido (de inconstitucionalidad) y el contrario (de plena legitimación constitucional)? Cierto.

2. Pero no es del asunto de fondo del que, en este momento, pretendo argumentar, en un doble plano, el de la técnica jurídico-constitucional y en el de la política del derecho. Sino de una cuestión previa, netamente procesal, pero que, a mi juicio, tiene una extraordinaria relevancia para el doble principio social y democrático del Estado Constitucional de Derecho. ¿Si tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales han sido determinantes protagonistas de esta ley de reforma laboral concertada, no tendrían, al menos, un interés legítimo en su defensa en el proceso de constitucionalidad entablado sobre ella?

No razonamos desde la generalidad de la razón teórica, ni en la pura abstracción de la especulación científica, sino en términos estrictamente prácticos. Como también es sabido, UGT y CCOO acaban de comparecer ante el TC para presentar un escrito de solicitud de personación, conforme al art. 81 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). En consecuencia, como ha puesto de relieve el profesor Antonio Baylos¹, estamos ante una cuestión constitucional y laboral de extraordinario interés, institucional y social. Aunque este asunto no carece completamente de antecedentes en el TC (adelantamos que no muy halagüeños para la suerte de la pretensión, absolutamente razonable y bien fundada, sindical), sí se presenta con caracteres diferenciadores que permitirían, en una lectura de conformidad con la mayor efectividad de los principios y los derechos fundamentales constitucionales (arts. 7 y 28 CE en relación con los arts. 9 y 10 CE), dar visos de viabilidad a esta pretensión. En lo que sigue, trataré, muy resumidamente, de explicar tanto el estado del arte interpretativo constitucional en la materia (muy restrictivo, se insiste) como los argumentos jurídicos que reclamarían una posición hermenéutica constitucional, *lege data*, diferente, más acorde tanto con la posición institucional del sindicato, ente de relevancia constitucional ex art. 7 CE como con una visión sustantiva del principio democrático en relación con el principio social del Estado de Derecho subyacente a tan especiales leyes como son las que tienen un contenido normativo estrictamente concertado. Veámoslo.

¹ Vid. Una iniciativa sindical muy relevante: la personación en la defensa de la constitucionalidad de la reforma laboral. <https://baylos.blogspot.com/2022/06/una-iniciativa-sindical-muy-relevante.html>

3. ¿Prevé la LOTC esta personación sindical en defensa de la constitucionalidad de una ley en la que ha tenido arte y parte, de modo que, sustancialmente, puede decirse que los sujetos sociales son coautores de la ley de reforma laboral, aunque la competencia constitucional sea exclusiva del Gobierno, por supuesto, con exigencia de convalidación final parlamentaria? El art. 34 LOTC no lo prevé de forma expresa. Ahora bien, de un lado, no sería extraña esta posibilidad al diseño legislativo establecido al efecto, por cuanto el art. 81 LOTC se abre a la intervención en la posición de coadyuvante, sea del sujeto demandado (aquí el Gobierno, como es el caso) sea del sujeto demandante (aquí el Grupo Parlamentario VOX, contra cuya posición se presentaría la intervención sindical) ni, de otro, estas intervenciones son raras en las diversas jurisdicciones en las que se ventilan derechos fundamentales, a través de la figura del "*amicus curiae*".

De este modo, la norma constitucional prevé, en consecuencia, una participación en defensa de tal posición colaboradora o cooperativa de una parte (recurrente) u otra (recurrido), siempre que se dé la condición sustantiva, de legitimación, que establece [en línea con la figura de la intervención procesal de persona tercera prevista con carácter general en el art. 13 Ley de Enjuiciamiento Civil -LEC, en adelante-, que sería llamada, como Derecho Supletorio, por el art. 80 LOTC]: la concurrencia de un **interés legítimo en el proceso constitucional para el que se pretende la personación** y que le permite actuar en nombre y en intereses que le son propios, aún en defensa del ejercicio de una competencia ajena, en el caso, la legislativa por parte del poder ejecutivo (Gobierno) y convalidada, ex art. 86 CE, por el Congreso. Cierto, esta posibilidad parece más pensada para recursos de amparo, en los que se produce la defensa de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, también en las relaciones entre particulares, no tanto en los procesos en defensa -o cuestionando- la legitimidad constitucional de las leyes, aunque tengan una incidencia determinante en derechos fundamentales. Sin embargo, el art. 81 LOTC utiliza expresamente el término en plural: "procesos constitucionales", sin restringir la figura al amparo. ¿Concorre, pues, aquí dicho interés legítimo sindical a la personación en posición de sujeto coadyuvante del Gobierno en la defensa de la constitucionalidad de una ley concertada?

En mi opinión, y sin perjuicio de mayores desarrollos, sí. Primero, el ámbito material de los Reales Decretos-leyes impugnados, en especial del Real Decreto-ley 32/2021, entran de lleno dentro de los "intereses sociales y económicos que les son propios" ex art. 7 CE (en relación con los arts. 37 y 28 CE). Segundo, dicha norma de valor legal responde de forma emblemática

a una modalidad específica de las normas con valor de ley, en este caso de normas de urgencia titularidad del poder ejecutivo, caracterizada por tratarse de una **“ley laboral socialmente acordada, previo proceso de negociación de buena fe a triple banda”** (sindical, empresarial y gubernamental). Tercero, el acuerdo sobre legislación de reforma laboral negociada en litigio incorporaba el pacto de respeto estricto a sus propios términos, comprometiéndose el Gobierno, en el marco de sus competencias, a que no se tramitara como proyecto de ley para garantizar de forma eficaz la preservación de los contenidos pactados, no de forma arbitraria, por supuesto, sino como único modo de mantener eficazmente los muy delicados equilibrios socioeconómicos reguladores subyacentes al acuerdo. Cuarto, la intervención procesal, como coadyuvante del Gobierno recurrido, en defensa del contenido legal predetermina mediante el acuerdo de concertación social, responde a un interés legítimo ex. Art. 81 LOTC porque integra el contenido -esencial o adicional- de la libertad sindical ex art. 28 CE, como se desprendería de la STC 39/1986, 31 de marzo. A mi juicio, estas razones -y otras añadidas- son claves para aceptar la intervención en la posición de coadyuvante ex art. 81 LOTC de los sindicatos peticionarios, por cuanto no se esgrimen intereses de naturaleza particular, sino general, o puramente asociativos, sin dimensión erga omnes.

4. ¿Qué ha venido diciendo el TC? Aunque a mi juicio, por las razones apuntadas, este tipo de peticiones, en casos específicos como los aquí analizados, resultan no solo razonables desde la lógica constitucional de los principios social y democrático del Estado de Derecho, sino con una significativa viabilidad lege data, el que cuenta, lógicamente, es el juicio del intérprete de la Constitución institucionalizado, el TC. ¿Y qué ha dicho hasta el momento? Como anticipé, el TC ha venido rechazando la participación de sujetos que defienden intereses particulares en procedimientos constitucionales sobre leyes, por el carácter general y abstracto de las mismas (AATC 175/2004, 1203/1987). También cuando se trata de:

- intereses puramente corporativos o de estricta asociación grupal (ATC 252/1996, para una asociación de médicos interinos, si bien en este caso hubo un voto particular firmado que entiende existente el interés legítimo a la intervención coadyuvante)
- también para la defensa de intereses empresariales, pero de asociaciones que no tienen la mayor representatividad (ATC 248/2008, 24 de julio, para una asociación de empresarios de vehículos de transporte con conductor respecto de una ley autonómica de transporte por carretera).

- Incluso cuando se ha tratado de partidos políticos (ATC 263/2008).

Ahora bien, siendo el caso de los partidos políticos el más próximo, pero no equivalente o idéntico, al sindical, el TC no se ha pronunciado hasta el momento en ningún asunto análogo al actual. Por tanto, no puede decirse que haya una doctrina constitucional cierta al respecto, aunque los precedentes sean restrictivos, por supuesto. Sin embargo, a mi entender, esta doctrina no sería estrictamente aplicable a la impugnación de una ley laboral socialmente concertada por sindicatos más representativos estatales, que defienden intereses generales que le son propios y están nuclearmente concernidos por la ley cuya constitucionalidad se cuestiona, en la medida en que no nos encontramos ni ante estrictos sujetos de la sociedad civil (sujetos de índole particular o asociativa) ni tampoco de la sociedad política (partidos políticos), sino ante sujetos de expresa transcendencia constitucional que defienden intereses generales, insisto.

En suma, e este caso, el sujeto sindical esgrimiría un interés propio en la defensa de la legitimidad constitucional de la ley en la que ha sido protagonista y que ha pactado con el compromiso de que no se modificaría en virtud de la tramitación legal y siempre, claro está, a results de lo que pudiera establecer, en caso de impugnación, como ha sucedido, el TC, que se reserva la ultima palabra en la materia. Pero a tal fin, parece inexorable que los sindicatos más representativos tengan la posibilidad de ser oído, como interviniente ex art. 81 LOTC, en el correspondiente procedimiento, para mayor y mejor conocimiento del Alto Tribunal y para garantizar la posición constitucional ex art. 7 y 28 CE del sindicato.

5. En esta misma dirección militaría dos razones, al menos, más. Una, no jurídica, pero de gran influencia a la hora de analizar la concurrencia del presupuesto constitucional ex art. 86 CE de la urgencia: **el carácter pactado del procedimiento legislativo en materia de reforma de las relaciones de trabajo y mercado de empleo era una condición comunitaria**, en el marco de los fondos europeos de recuperación (Next Generation). La otra es estrictamente jurídica. En este sentido, entiendo que la legitimación en la posición coadyuvante pretendida por el sindicato en el procedimiento constitucional de referencia ex art. 81 LOTC viene exigida igualmente, y se refuerza en Derecho, de conformidad con una interpretación del precepto procesal orgánico y de los preceptos sustantivos constitucionales implicados, atendiendo a normas internacionales ex art. 10.2 CE. **Así lo vienen entendiendo, además, la gran mayoría de Cortes internacionales.**

En este sentido ¿la figura procesal del sujeto coadyuvante adhesivo simple pretendida por los sindicatos comparecientes en aplicación del art. 81 LOTC no es análoga a la figura "amicus curiae"? Originaria del Derecho anglosajón, hoy tiene presencia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH²) y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Pero también en el gran pretor comunitario, claro crisol de las dos culturas jurídicas, anglosajona y continental. La STJUE de 8 de octubre de 2021, C-928/19, caso EPSU, es un gran ejemplo. Si bien el asunto no terminó bien para los interlocutores sociales (la Comisión no está obligada a dar curso a la petición de los interlocutores sociales de que se aplique, a nivel de la Unión, el acuerdo que han celebrado), lo ahora relevante es que esos interlocutores sociales tuvieron oportunidad de defender sus posiciones en juicio. En la misma dirección se muestra el ejercicio jurisdiccional en el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS).

6. En definitiva, un Estado Social y Democrático de Derecho pleno debe garantizar también la democratización sustancial, no solo formal, de todos los procesos jurisdiccionales, también, y especialmente, los constitucionales, incluida la defensa de una ley socialmente concertada que es impugnada ante el TC. La transcendencia no solo constitucional sino social que tiene es innegable y, por tanto, una exigencia, además de la efectividad de la tutela judicial ex art. 24 CE, a la que el TC está vinculada igualmente, de la institucionalización del sujeto sindical en el art. 7 CE. Como toda ley, tanto la Constitución, como la LOTC, está sometida a la evolución cultural y a la nueva conciencia social del tiempo en que han de ser aplicadas (STC 198/2012). Por todo ello, aquí tan sucintamente expuesto, entiendo que la comprensión del art. 81 LOTC en términos análogos a esta figura del "amicus curiae", como pretendo acreditar en futuros desarrollos, facilitaría el efecto útil de tal precepto orgánico en un asunto como el aquí concernido. Desde luego, de no prosperar esta interpretación, parece tan necesaria como urgente una reforma de la LOTC a tal fin, recogiendo expresamente tal figura para institucionalizar la posibilidad en tales casos de intervención procesal coadyuvante sindical en defensa de leyes que ha concertado.

² Interesante para España la STEDH de 23 de junio de 1993, Caso Ruiz Mateos