

Recurso inconstitucionalidad

Diputados del Grupo Parlamentario de Vox

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.

## AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**DON ANTONIO ORTEGA FUENTES**, Procurador de los Tribunales y de los Sres. Diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados D. Santiago Abascal Conde, D. Javier Ortega-Smith Molina, D. Iván Espinosa de los Monteros y de Simón, D<sup>a</sup>. María de la Cabeza Ruiz Solás, D<sup>a</sup>. Carla Toscano de Balbín, D. Pedro Fernández Hernández, D. Pablo Sáez Alonso-Muñumer, D<sup>a</sup>. Cristina Esteban Calonje, D. Ignacio Gil Lázaro, D. Manuel Mestre Barea, D. Manuel Mariscal Zabala, D<sup>a</sup>. María de los Reyes Romero Vilches, D<sup>a</sup>. Rocío de Meer Méndez, D. Jose María Figaredo Álvarez-Sala, D<sup>a</sup>. Lourdes Méndez Monasterio, D. Joaquín Robles López, D. Ignacio Garriga Vaz de Concicao, D<sup>a</sup>. Patricia Rueda Perello, D. José Ramírez del Río, D. Agustín Rosety Fernández de Castro, D<sup>a</sup>. Macarena Olona Choclán, D. Rodrigo Jiménez Revuelta, D. Ricardo Chamorro Delmo, D. Víctor Sánchez del Real, D. Tomás Fernández de los Ríos, D. Francisco José Contreras Peláez, D. Francisco José Alcaraz Martos, D. Carlos José Zambrano García-Ráez, D. Carlos Hugo Fernández-Roca Suarez, D. Rubén Silvano Manso Olivar, D. Andrés Alberto Rodríguez Almeida, D. Rubén Darío Vega Arias, D. Emilio Jesús del Valle Rodríguez, D. Rafael Fernández-Lomana Gutiérrez, D. Ángel López Maraver, D<sup>a</sup>. Inés María Cañizares Pacheco, D. Pablo Juan Calvo Liste, D. Víctor Guido González Coello de Portugal, Georgina Trías Gil, D. Pedro Requejo Novoa, D. Juan José Aizcorbe Torra, D<sup>a</sup>. María Teresa López Álvarez, D. Juan Luis Steegmann Olmedillas, D<sup>a</sup>. Mireia Borrás Pabón, D. Julio Utrilla Cano, D. José María Sánchez García, D. Eduardo Luis Ruiz Navarro, D. Alberto Asarta Cuevas, D<sup>a</sup>. María Magdalena Nevado del Campo, D. Antonio Salvá Verd, D<sup>a</sup>. Patricia de las Heras Fernández, D. Luis Gestoso de Miguel, ante el Tribunal Constitucional comparece y, como en Derecho mejor proceda, **DICE**:

Que, con arreglo a los artículos 31, 32.1.c), 33.1 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (**LOT**C), mediante este escrito interpone **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** 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 (en adelante, “RD-ley 32/2021”) y contra el art. Cuarto

del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (en adelante, “RD-ley 1/2022”), en cuanto su apdo. Uno modifica el apartado nueve del art. Primero del RD-ley 32/2021, por el que se da nueva redacción a la letra d) del apartado 2 del artículo 84 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y en cuanto su apdo. Dos da nueva redacción a la Disposición Adicional Cuarta del RD-ley 32/2021.

Como *documento 1* se aporta el poder, como *documento 2* la justificación de que los recurrentes tienen la condición de Diputados y como *documento 3* el acuerdo para interponer este recurso firmado por los 52 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el que se designa comisionado al firmante de esta demanda.

El presente recurso se fundamenta en los siguientes

### **ANTECEDENTES**

**Primero-** 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 fue publicado en el BOE número 313 de 30/12/2021.

El citado RD-ley 32/2021 fue convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria 149 celebrada el 3/2/2022, sin embargo, como más adelante detallaremos, no fue acordada su tramitación como proyecto de ley.

**Segundo-** Por su parte, el Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (en

adelante, “RD-ley 1/2022”) introduce en virtud del apdo. Uno de su art. Cuarto una modificación del art. Primero apdo. nueve del RD-ley 32/2021, dando nueva redacción a la letra d) del apartado 2 del artículo 84 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en virtud del apdo. Dos modifica el tenor de la Disposición Adicional cuarta del RD-ley 32/2021. El RD-ley 1/2022, fue publicado en el BOE número 16 de 19/1/2022.

El citado RD-ley 1/2022 fue convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria 149 celebrada el 3/2/2022, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **(A) PROCESALES**

**Primero-. Jurisdicción y competencia.** Este recurso de inconstitucionalidad es competencia del Tribunal al que tengo el honor de dirigirme, de conformidad con los artículos 153 a) y 161.1 a) de la Constitución y el artículo 27 de la LOTC.

**Segundo-. Objeto del recurso.** El presente recurso se dirige contra el Real Decreto-ley 32/2021 y contra el art. Cuarto del Real Decreto-ley 1/2022, de conformidad con los artículos 27.2 e) LOTC y 33 LOTC.

**Tercero-. Legitimación.** Los 52 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados están legitimados para plantear este recurso de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 162.1 a) CE y el artículo 32.1 c) LOTC.

Como prescribe el artículo 82.1 LOTC para promover este recurso de inconstitucionalidad a este escrito se acompaña el certificado acreditativo de la condición de Diputados de los recurrentes (*documento 2*), así como acuerdo firmado por los señores Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso para impugnar la norma de rango legal objeto de este proceso y designar comisionado a D. Juan José Aizcorbe Torra (*documento 3*).

**Cuarto-. Plazo.** Este recurso se interpone en el plazo de tres meses desde la publicación en el BOE del Real Decreto-ley 32/2021, de conformidad con el artículo 33.1 LOTC.

## (B) SUSTANTIVOS O DE FONDO

### Primero-. Infracción del art. 86 CE en cuanto manifiestamente falta el presupuesto habilitante para el dictado de una norma de urgencia y se vulneran los límites materiales impuestos a esta tipología normativa

#### 1-. Inexistencia de presupuesto habilitante

##### 1.1-. Jurisprudencia constitucional

1. La jurisprudencia constitucional sobre el presupuesto habilitante para dictar legislación de urgencia está condensada en la STC 110/2021, de 13 mayo, FJ 4:

*a) El concepto constitucional de “**extraordinaria y urgente necesidad**” no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se pudiera desplegar libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, **un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes.***

*Por ello, y sin perjuicio del peso que en la apreciación de tal circunstancia haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función de este tribunal el aseguramiento de estos límites y la garantía de que, en el ejercicio de esta facultad, los poderes públicos actúen dentro del marco de la Constitución. Esta jurisdicción puede por tanto, en supuestos de uso abusivo o arbitrario de tal potestad legislativa excepcional, rechazar la definición que los órganos políticos del Estado hagan de una situación determinada como de “**extraordinaria y urgente necesidad**”; y declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad de un decreto-ley, o de unas u otras de sus normas, por inexistencia del necesario presupuesto habilitante. A falta del cual, **la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) resultaría invadida y menoscabada, al tiempo que la posición de las minorías en el procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes** [en cuanto a este último extremo, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 4, y 211/2015, de 8 de octubre, FJ 4 a)]. El control que a tal efecto corresponde al Tribunal es de carácter externo, en el sentido de que debe verificar, no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde*

*tanto al Gobierno para dictarlo, como al Congreso de los Diputados para, en su caso, convalidarlo en votación de totalidad (art. 86.1 y 2 CE).*

*b) Este control jurídico-constitucional se proyecta sobre dos extremos íntimamente ligados entre sí: de una parte, la **necesaria presentación explícita y razonada de los motivos** que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno para dictar el decreto-ley; justificación que puede realizarse e identificarse en la **exposición de motivos** del propio texto normativo, a partir de lo argumentado en el **debate de convalidación** en el Congreso de los Diputados, o, en fin, a la vista del **expediente de elaboración** del decreto-ley.*

*Solo si se cumple debidamente con esta carga cabrá que el tribunal aprecie en Derecho, y mediante una **valoración en conjunto de los factores tenidos en cuenta por el Gobierno, si el recurso al decreto-ley fue, en cada caso, “razonable”** [STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4 a)]. En el bien entendido sentido de que la necesidad justificadora de los decretos-leyes no puede interpretarse como absoluta, sino como **necesidad relativa respecto de situaciones concretas que, por razones difíciles de prever, requieran de una acción normativa inmediata, no supeditada al superior lapso de tiempo que pudiera conllevar la vía ordinaria, o la de urgencia, para la tramitación parlamentaria de las leyes** (por todas, STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3).*

*Y se ha de considerar asimismo, en segundo lugar, si las medidas en concreto adoptadas mediante el decreto-ley **guardan conexión de sentido con la situación de necesidad así definida**, lo que puede llevar a censurar como inconstitucionales, disposiciones que por su contenido, y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa o indirecta, con lo que se trata de afrontar o que por su estructura misma, no modifiquen de manera instantánea la situación existente [también por todas, STC 150/2017, FJ 4 e)].*

2. *Añade la misma STC que “los recursos de inconstitucionalidad en los que se controvierte, como en el presente, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el dictado de un decreto-ley, no pierden su objeto, conforme a jurisprudencia constante, por la ulterior aprobación de una ley de conversión (art. 86.3 CE), tanto si dicha ley asumiera, con la consiguiente novación, las reglas en un principio adoptadas mediante decreto-ley (por todas, SSTC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 2 y 34/2017, de 1 de marzo, FJ 2), como si no lo hiciera para con alguna de ellas, también originariamente impugnadas (entre otras, STC 142/2014, de 11 de septiembre, FFJJ 2 y 3)” (FJ 3).*

3. Por tanto, la valoración de la concurrencia del presupuesto habilitante exige acudir a un triple canon: (i) la identificación, por el Gobierno, de manera explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación; (ii) la efectiva concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional una norma con rango de ley formal; y (iii) la verificación de la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia.

#### 1. 2-. Aplicación al caso

4. El RD-ley 32/2021 se impugna, a través de este recurso de inconstitucionalidad, en su totalidad por el incumplimiento de los requisitos que para la norma de urgencia impone el artículo 86.1 CE.
5. El Preámbulo del RD-ley 32/2021 trata infructuosamente de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante. Así, el Preámbulo reconoce que nos hallamos ante una “*reforma estructural*”, lo que no impide, a su juicio, acudir al instrumento de urgencia pues “*el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso*” (apdo. V).
6. Y, efectivamente, resulta indudable que nos encontramos ante una reforma estructural como destaca insistentemente el propio Preámbulo. Lo pone también de manifiesto su apdo. I que viene a reconocer además implícitamente que con el RD-ley 32/2021 en realidad no trata de afrontar una situación *difícil de prever* sino todo lo contrario:

*Hablar de reforma laboral en España es evocar un larguísimo proceso de cambios normativos que no han logrado, sin embargo, acabar con los graves problemas de nuestro mercado de trabajo: el desempleo y la temporalidad.*

....

*Desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, apenas estrenada nuestra Democracia, el trabajo en España ha evolucionado arrastrando siempre el pesado lastre de la temporalidad que ha impedido a una parte importante de las personas trabajadoras ejercer de forma plena sus derechos y ha creado una inercia, de dimensión cultural, que ha mermado el crecimiento de las empresas y su productividad.*

Visto desde la Unión Europea, que viene recordándonos insistentemente la necesidad de afrontar esta carencia, el mercado de trabajo español constituye un planeta lejano, una anomalía que se expresa especialmente en una tasa de temporalidad inasumible y con efectos mucho más allá de la duración efímera de los contratos de trabajo

....

7. Por su parte, también el apdo. II del Preámbulo señala el carácter estructural y arcaico del problema que se pretende solventar y, de este modo, tras afirmar que estamos ante “importantes desequilibrios, que el mercado laboral español arrastra desde hace décadas”, se encarga de relacionar “las principales debilidades estructurales que deben ser adecuadamente corregidas”, entre las que señala:

En primer lugar, el mercado de trabajo español arrastra desde hace décadas un profundo desequilibrio en términos comparados con los países de la Unión Europea. ....

El objetivo de este cambio en las normas, pero también en las prácticas y la propia cultura de las relaciones laborales, es el de actuar contra los problemas de los que adolece nuestro mercado de trabajo desde hace décadas: ...

En segundo lugar, la negociación colectiva adolece de las siguientes debilidades y distorsiones: ...

Por último, ..., también existen, en el mercado laboral español, distorsiones relativas a un posible debilitamiento de las condiciones laborales de las personas trabajadoras a través de la externalización y un insuficiente utilización de los mecanismos de flexibilidad interna

....

8. Obviamente, nada de lo expuesto resulta ni imprevisible ni difícil de prever, sino que, como expresamente se dice, se trata de un fenómeno observable desde hace al menos varias décadas y que, por lo tanto, nunca puede constituir el presupuesto habilitante para acudir a la norma de excepción del artículo 86 CE.
9. El apdo. III del Preámbulo, trata de justificar las medidas legales adoptadas en el RD-ley impugnado, amparándose en las medidas y los objetivos establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Consejo ECOFIN el 13/7/2021, en concreto, en su Componente 23 que incorpora las “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, y en el que “se incluyen diferentes reformas para modernizar y mejorar la eficiencia abordando un conjunto de

deficiencias estructurales y aportando soluciones a las mismas, todo ello en el marco del dialogo social. En concreto, se trata de las Reformas 4 ("Simplificación de los contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación"), 6 ("Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición"), 8 ("Modernización de la negociación colectiva") y 9 ("Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales").

10. Pues bien, la misma redacción con la que el apdo. III del Preámbulo se encarga de presentar todas y cada una de las reformas que se persiguen introducir basta para evidenciar que no concurre la extraordinaria y urgente necesidad que justifique acudir para su adopción al decreto-ley, pues su tenor denota una ejecución a medio/largo plazo que claramente visibiliza lo injustificado de acudir a este excepcional instrumento legislativo:

a) *Simplificación de los contratos y reducción de la tasa de temporalidad.*

....

*Para que se reduzca la temporalidad es necesario simplificar los tipos de contratos, generalizar la contratación indefinida y devolver al contrato temporal la causalidad que se corresponde con la duración limitada. En paralelo, con el fin de impulsar la creación de empleo, es preciso proporcionar a las empresas mecanismos internos para ajustarse ante situaciones de crisis, cambios cíclicos de la demanda o transformaciones de modelo productivo a nivel sectorial, alternativos a la alta temporalidad y a las fuertes fluctuaciones del empleo. .....*

*Esta reforma permitirá mejorar no solo la protección del empleo, sino que incrementará la productividad y reforzará la seguridad jurídica, lo que favorecerá la atracción de inversión extranjera y la creación de empresas de mayor valor añadido, así como la necesaria inversión en formación de las personas trabajadoras (upskilling).*

*La reforma en este ámbito aborda, en primer lugar, la simplificación y reordenación de las modalidades de contratación laboral. ...*

*En segundo lugar, se pretende establecer una regulación eficaz de los contratos formativos, que proporcione un marco idóneo para la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, ....*

*En tercer lugar, la reforma debe garantizar que las empresas puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico y a las transiciones productivas, ....*

b) *Modernización de la negociación colectiva.*

*....la modernización de la arquitectura de negociación colectiva constituye una pieza clave del paquete de reformas, que aborde aspectos tales como la ultraactividad de convenios y la correcta relación entre convenios sectoriales y de empresa.*

*Además, la modernización de la negociación colectiva deberá incorporar cambios en la propia estructura de negociación, reforzando la representatividad de las partes negociadoras, enriqueciendo sus contenidos y reforzando la seguridad jurídica en su aplicación y en sus efectos.*

*c) Modernización de la contratación y subcontratación de las empresas.*

*....El objetivo es una regulación precisa que garantice el equilibrio entre agilidad y flexibilidad (en trabajos especializados, asociados a un proyecto determinado, etc.) y un nivel adecuado de protección a las personas trabajadoras de las subcontratas, en relación con los trabajos que desarrollan.*

*d) Establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y apoyo a la transición.*

*La experiencia de los últimos meses, a raíz de la crisis sanitaria y económica derivada de la COVID-19, ha mostrado la importancia y la eficacia del recurso a los expedientes de regulación temporal de empleo, ....*

*Sobre la base de esta experiencia, se integrará en el conjunto del sistema de relaciones laborales un nuevo mecanismo de estabilización económica y de flexibilidad interna de las empresas, alternativo a la destrucción de empleo y a la alta temporalidad, que permita lograr un doble objetivo: (i) proteger el empleo ante las crisis económicas y las dificultades del mercado y (ii) acompañar los procesos de cambio estructural para evitar un impacto macroeconómico negativo del que resulte la pérdida del capital humano, del crecimiento potencial y del bienestar del conjunto de la sociedad*

*....*

11. Lo expuesto manifiesta la no concurrencia de presupuesto habilitante que ampare el dictado de una norma excepcional para atajar un problema que se arrastra desde hace décadas y, por lo tanto, absolutamente previsible; no se requieren, además, acciones inmediatas, sino su implantación a medio o largo plazo.
12. Además, a igual conclusión de absoluta falta de urgencia nos conduce el análisis de la redacción del siguiente apdo. IV del Preámbulo en el que se expone el contenido de los cinco artículos, siete disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y ocho finales que conforman el RD-ley 32/2021 y que entendemos necesario transcribir parcialmente para que se pueda valorar de manera adecuada, cómo ninguna de las modificaciones normativas que se introducen en los diversos textos legales afectados por el

RD-ley objeto de recurso, legitima el uso del D-ley, pues ninguna de ellas requiere ser adoptada de manera extraordinaria y urgente:

*El artículo primero dispone la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Dicho artículo incluye distintas modificaciones y adiciones al Estatuto de los Trabajadores, que pueden agruparse como sigue:*

a) *Modificaciones relativas a la modernización y simplificación de las modalidades de contratación...*

*1.º Una modificación del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, que supone en sí un cambio de modelo, estableciéndose un contrato formativo con dos modalidades...*

*2.º Una modificación del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se precisan las causas que justifican el recurso a la contratación de duración determinada y nuevas reglas sobre concatenación de contratos, también referidas a la cobertura de un puesto de trabajo....*

*3.º Una modificación del artículo 16 sobre el contrato fijo discontinuo....*

*4.º Las modificaciones en los artículos 12 y 49 del Estatuto de los Trabajadores, como resultado de los cambios en la ordenación y régimen jurídico de los contratos temporales.*

b) *Modificaciones relativas a la modernización de la contratación y subcontratación de obras o servicios, reguladas en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores.*

*.... el objetivo de la modificación es procurar la necesaria protección a las personas trabajadoras de la contrata o subcontrata, evitando una competencia empresarial basada de manera exclusiva en peores condiciones laborales.*

c) *Medidas para la modernización de las medidas de flexibilidad interna.*

*Se incorporan medidas para facilitar el uso de los expedientes temporales de empleo, como fórmula alternativa y prioritaria a las extinciones –artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores–, y un nuevo mecanismo de flexibilidad y estabilización del empleo artículo 47 bis, que se incorpora a dicho texto legal– para atender las necesidades excepcionales de naturaleza macroeconómica o sectorial que justifiquen la adopción de medidas de ajuste y protección temporal, así como inversiones de carácter público, previa declaración de tal circunstancia mediante acuerdo del Consejo de Ministros.*

*Asimismo, se desarrolla la reducción temporal de jornada o la suspensión de contratos, por causa de fuerza mayor temporal debida a impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada, a consecuencia de decisiones adoptadas por la autoridad competente, incorporando como mecanismo*

*disponible, con un carácter permanente, el régimen de los expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19, que han demostrado su eficacia para preservar empleo y tejido empresarial ante contingencias y escenarios de crisis.*

....

d) *Medidas para la modernización de la negociación colectiva.*

*Se establecen las necesarias modificaciones en la arquitectura de la negociación colectiva, en aspectos tales como la ultraactividad de convenios y la relación entre convenios sectoriales y de empresa,*

....

e) *Por último, se modifican o introducen nuevas disposiciones adicionales relativas a los contratos formativos celebrados con personas con discapacidad; al compromiso de reducción de la tasa de temporalidad; a las acciones formativas en los expedientes de regulación temporal de empleo previstos en el artículo 47 y 47 bis del Estatuto de los Trabajadores; al acceso a los datos de los expedientes de regulación temporal de empleo por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y, finalmente, al convenio colectivo aplicable a las contratadas o subcontratadas suscritas con centros especiales de empleo.*

*El artículo segundo, por su parte, introduce una modificación de la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, relativa a la extinción del contrato indefinido por motivos inherentes a la persona trabajadora en el sector de la construcción.*

*El artículo tercero modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en los siguientes aspectos:*

*El artículo 151 es objeto de modificación con la finalidad de establecer un incremento en la cotización respecto a los contratos de duración determinada inferior a 30 días, precisando asimismo los supuestos en que no procederá dicho incremento de cotización.*

*Se incorpora al texto un nuevo artículo 153 bis con el fin de regular de manera uniforme la cotización empresarial en los distintos supuestos de reducción temporal de jornada o suspensión temporal del contrato de trabajo ....*

*Se modifica el artículo 267.1 para incluir, junto con el despido, un nuevo supuesto de situación legal de desempleo relativo a la extinción del contrato por motivos inherentes a la persona trabajadora regulada en la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción. Asimismo, se modifican las referencias a los contratos fijos periódicos, derivadas de las modificaciones del artículo 16 del Estatuto de los Trabajadores.*

Igualmente se modifica el artículo 273.2 a fin de determinar que la entidad gestora ingresará únicamente la aportación del trabajador en los supuestos de reducción de jornada o suspensión del contrato.

En la nueva disposición adicional cuadragésima cuarta se establecen los beneficios en la cotización a la Seguridad Social aplicables a los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en el artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, así como los aplicables con relación a los nuevos Mecanismos RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo a que se refiere el artículo 47 bis del mismo texto refundido. ...

Asimismo, se incorpora una nueva disposición adicional cuadragésima quinta a fin de precisar las actuaciones que corresponde efectuar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ...

....mediante la nueva disposición adicional cuadragésima primera se establece una nueva prestación de sostenibilidad de empleo ...

Además, se incorpora una nueva disposición cuadragésima segunda en la que se determina un procedimiento único para que las empresas comuniquen al Servicio Público de Empleo Estatal y a la Tesorería General de la Seguridad Social el inicio y finalización de los periodos de suspensión temporal de los contratos de trabajo y reducción temporal de la jornada de trabajo ....

Por último, se introduce una nueva disposición adicional cuadragésima tercera sobre la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia ...

El artículo cuarto de modificación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, introduce un nuevo apartado 7 en el artículo 9 relativo al incremento del crédito disponible para las empresas para la financiación de acciones en el ámbito de la acción programada.

El artículo quinto modifica puntualmente el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, ...

Se prevén siete disposiciones adicionales: las dos primeras referidas a las medidas de transición profesional en el ámbito del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo; y a las acciones formativas dentro del ámbito del Estatuto de becario.

Se incluye una disposición adicional tercera, aclaratoria de la aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, respecto de los expedientes de regulación temporal de empleo por impedimentos o limitaciones a la actividad normalizada vinculadas a la COVID-19.

Además, en las disposiciones adicionales cuarta y quinta, se recoge el régimen aplicable al personal laboral del sector público, en materia de contratación laboral, y

el aplicable en dicha materia cuando esté asociada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a los Fondos de la Unión Europea.

La disposición adicional sexta se refiere al cómputo estadístico, como ocupadas, de las personas trabajadoras afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo o a las que les es de aplicación el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, en coherencia con el reforzamiento de su vinculación con la empresa y de las garantías e incentivos para su reincorporación.

Por otra parte, en la disposición adicional séptima se prevé la prórroga de la vigencia del Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021.

En cuanto a las **disposiciones transitorias**, un total de nueve, aclaran el régimen jurídico aplicable a diferentes situaciones contractuales o convencionales vigentes a la entrada en vigor del presente real decreto-ley, estableciendo el necesario marco de certezas en coherencia con las disposiciones derogatoria y finales.

La **disposición derogatoria única** establece la derogación expresa de las disposiciones que contravienen la reforma planteada.

Las **disposiciones finales** se ocupan de los aspectos siguientes: la primera introduce una modificación puntual en el artículo 10.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; la segunda modifica el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, a efectos de incorporar una nueva disposición adicional novena, referida a los contratos vinculados a programas comunes de activación para el empleo; la tercera incluye una cláusula de adaptación de las referencias normativas al artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, contenidas en el propio texto legal, que deberán extenderse, a los mismos efectos, al nuevo artículo 47 bis de la referida norma.

Por parte, en la disposición final cuarta se determinan los títulos competenciales, a cuyo amparo se dicta este real decreto-ley.

En las disposiciones finales quinta y sexta, se dirige al Gobierno el mandato de aprobar un reglamento para la protección de las personas trabajadoras menores, en materia de seguridad y salud, en desarrollo del artículo 27.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales; así como para mejorarla regulación de la protección por desempleo de las personas trabajadoras fijas discontinuas, respectivamente. En la disposición final séptima, se incluye una habilitación genérica de desarrollo normativo.

Por último, la disposición final octava fija la entrada en vigor de la norma de forma escalonada, esto es, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción de determinados preceptos, para los que se prevé una *vacatio legis* –tres meses–,...

13. De nuevo resulta más que evidente la no concurrencia del presupuesto legitimador del decreto-ley por cuanto las modificaciones normativas que introduce el texto impugnado de ningún modo reaccionan frente a una situación urgente, imprevisible o desconocida.
14. A continuación, el apdo. V del Preámbulo persigue inútilmente justificar la concurrencia del presupuesto habilitante, afirmando que

*Tras la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia internacional provocada por la COVID-19, el día 11 de marzo de 2020, y la rápida propagación de esta enfermedad, tanto en el ámbito nacional como internacional, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron con rapidez medidas coordinadas de emergencia para proteger la salud de la ciudadanía y evitar el colapso de la economía.*

*El Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad en este momento histórico de un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, acordó un paquete de medidas de gran alcance.*

*La instrumentación de la ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación se estructuró a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los proyectos que constituyen dicho Plan permiten la realización de reformas estructurales, mediante cambios normativos e inversiones y, por lo tanto, permitirán un cambio del modelo productivo para la recuperación de la economía tras la pandemia causada por la COVID-19 y, además, una transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otras posibles crisis o desafíos en el futuro.*

*En este sentido, el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dispone en su artículo 24.2, en cuanto a los pagos ligados a dicho mecanismo, que el Estado miembro deberá presentar una solicitud «[u]na vez alcanzados los correspondientes hitos y objetivos convenidos que figuran en el plan de recuperación y resiliencia». En los mismos términos se pronuncia el artículo 2.4 de la Decisión de Ejecución del Consejo, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Council Implementing Decision-CID), de 13 de julio de 2021.*

*En el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales, de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando, además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de*

*los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía.*

*Tal y como aparece reflejado en las Disposiciones Operativas del Plan de Recuperación, acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea, en virtud del Reglamento (UE) 2021/241, aprobadas por la Decisión de la Comisión de 29 de octubre de 2021, las Reformas 4, 6, 8 y 9 del Componente 23, correspondientes a las modificaciones objeto del presente real decreto-ley, deben completarse durante el cuarto trimestre de 2021.*

15. Y, tras esta introducción previa, procede dicho apdo. V a fundamentar la utilización del instrumento legislativo de urgencia en una razón, como veremos, absolutamente artificiosa cual es el necesario cumplimiento en plazo del compromiso adquirido por el Gobierno de realizar las reformas estructurales incluidas en el Componente 23 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, el Plan) *“de cara a la presentación de la solicitud de pago de las contribuciones financieras correspondientes, de conformidad con el artículo 24.2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021”*.
16. La razón invocada como justificativa del uso del decreto-ley, relativa a hallarse el Estado obligado a tramitar y aprobar las reformas implementadas por el RD-ley 32/2021 antes de finalizar el primer semestre de 2021, no puede sin embargo aceptarse como tal pues resulta absurdo y radicalmente contrario al artículo 86.1 CE admitir que sea el propio Gobierno el que crea, por decisión propia, el presupuesto de la urgencia que le permita activar el mecanismo excepcional del decreto-ley.
17. En efecto, no hay ninguna exigencia en la normativa comunitaria que imponga la aprobación de un texto legal dirigido a *“reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo”* antes del primer semestre de 2021. Ha sido, en su caso, el Gobierno el que voluntariamente ha venido a asumir tal obligación, con lo que es el propio Gobierno el que artificialmente crea la supuesta extraordinaria y urgente necesidad. Evidentemente, de aceptar esta forma de proceder, estaríamos dejando en manos del mismo Ejecutivo la creación artificiosa del presupuesto habilitante para el dictado de normas de urgencia con rango de ley, eludiendo la esencial función legislativa del Parlamento. Esta no es la extraordinaria y urgente necesidad a la que alude el artículo 86.1 CE, que obedece a circunstancias de cierto grado de imprevisibilidad; imprevisibilidad que, palmariamente, no concurre cuando es el propio Ejecutivo el que crea

el presupuesto en el que luego pretende amparar la urgente necesidad justificativa de la norma provisional de rango legal.

18. Por otro lado, la simulada urgencia que se invoca aparece claramente desmentida si se atiende al plazo de ejecución fijado para instaurar la normativa legal sustantiva que se incluye en el resto de componentes (C) relacionados en el Plan, tal y como recoge la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España. En efecto, para ninguna de las reformas legales sustanciales que se proyectan se acude al decreto-ley y, por supuesto, a ninguna se le atribuye un plazo de implantación tan breve como el señalado, dentro del componente 23, a la modificación del Estatuto de los Trabajadores (i) para apoyar la reducción del empleo temporal mediante la simplificación de los tipos de contrato (R 4); (i) para establecer un régimen de adaptación a las perturbaciones cíclicas y estructurales, incluido un sistema que proporcione flexibilidad interna a las empresas y estabilidad a los trabajadores (R 6), así como (iii) para mejorar las normas legales que regulan la negociación colectiva (R 8). Veamos las distintas propuestas legislativas distribuidas entre los diversos componentes que figuran en el Plan y el plazo de implementación que se les asigna:

*- Promulgación de una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte (C1: Plan de Choque de Movilidad Sostenible, Segura y conectad en entornos urbanos y metropolitanos, R2). 31 de diciembre de 2023.*

*- Entrada en vigor de la Ley de Vivienda (C 2: Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, R 3). 31 de septiembre de 2022.*

*- Entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido (C 2: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, R 4). 31 de septiembre de 2022.*

*-Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley sobre propiedad horizontal para facilitar la financiación de la rehabilitación (C 2: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, R 6). 31 de septiembre de 2022.*

*-Entrada en vigor de la modificación de la Ley de Aguas y del nuevo Reglamento que sustituye al Real Decreto 1620/2007 (C 5: Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos, R 1). 31 de julio de 2023.*

*-Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley 40/2015 por la que se refuerza la cooperación interterritorial (C 11: Modernización de las Administraciones Públicas, R 1). 31 de diciembre de 2022.*

- Entrada en vigor de la Ley de refuerzo de la evaluación de las políticas públicas (C 11: Modernización de las Administraciones Públicas, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
- Entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985, de Regímenes Administrativos Locales (C 11: Modernización de las Administraciones Públicas, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
- Entrada en vigor de la Ley de Función Pública de la Administración del Estado (C 11: Modernización de las Administraciones Públicas, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
- Entrada en vigor de la Ley de mejora de la eficacia de los procedimientos judiciales (C 11: Modernización de las Administraciones Públicas, R 2). 31 de diciembre de 2022.*
- Entrada en vigor de la Ley de Industria (C 12: Política Industrial, R 1). 31 de diciembre de 2023.*
- *Entrada en vigor de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados (C 12: Política Industrial, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
- *Entrada en vigor de la Ley de reforma de la Ley Concursal (C 13: Impulso a la Pyme, R 1). 31 de julio de 2022.*
- *Entrada en vigor de la Ley de creación y crecimiento empresarial (C 13: Impulso a la Pyme, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
- *Entrada en vigor de la Ley de startups (C 13: Impulso a la Pyme, R 2). 31 de diciembre de 2022.*
- *Entrada en vigor de la Ley de Telecomunicaciones (C 15: Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G, R 1). 31 de julio de 2022.*
- *Entrada en vigor de la Ley de Ciberseguridad 5G (C 15: Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G, R 2). 31 de diciembre de 2022.*
- *Entrada en vigor de la modificación de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (C 17: Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, R 1). 31 de julio de 2022.*
- *Ley de Medidas para la Equidad, Universalidad y Cohesión del Sistema Nacional de Salud (C 18: Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud, R 3). 31 de diciembre de 2023.*
- *Ley sobre el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (C 18: Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud, R 4). 31 de diciembre de 2023.*
- *Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (C 18: Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud, R 5). 31 de diciembre de 2023.*

- *Entrada en vigor de la Ley relativa al Sistema Integral de Formación Profesional, destinada a modernizar el sistema existente (C 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional, R 2). 31 de julio de 2022.*
  - *Entrada en vigor de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (C 21: Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana 0 a 3 años, R 3). 31 de julio de 2022.*
  - *Entrada en vigor de la Ley de Servicios Sociales y de la normativa ministerial correspondiente (C 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, R 2). 31 de julio de 2023.*
  - *Entrada en vigor de la Ley de Diversidad Familiar (C 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, R 3). 31 de julio de 2023.*
  - *Entrada en vigor de legislación para reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas (C 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, R 5). 31 de diciembre de 2023.*
  - *Entrada en vigor de la modificación de la Ley de Empleo (Real Decreto Legislativo 3/2015) (C 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, R 5). 31 de diciembre de 2022.*
  - *Entrada en vigor de la reforma de la Ley 43/2006 para simplificar e incrementar la eficacia del sistema de incentivos a la contratación, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la AIReF (C 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, R 7). 31 de diciembre de 2022.*
  - *Entrada en vigor de medidas legislativas y reglamentarias para reforzar los derechos de autor y derechos conexos (C 24: Revalorización de la industria cultural, R 2). 31 de diciembre de 2023.*
  - *Entrada en vigor de la Ley del Cine (C 25: España hub audiovisual de Europa, R 1). 31 de diciembre de 2023.*
  - *Entrada en vigor de la Ley del Deporte (C 26: Plan de fomento del sector del deporte, R 1). 31 de diciembre de 2022.*
  - *Entrada en vigor de la Ley de Ordenación de determinadas profesiones del deporte (C 26: Plan de fomento del sector del deporte, R 2). 31 de diciembre de 2023.*
  - *Entrada en vigor de la Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal (C 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal, R 1). 31 de julio de 2022.*
19. Por ello, nos parece absolutamente sorprendente que el Gobierno pretenda justificar una supuesta urgencia amparándose en el plazo apremiante fijado por sí mismo para dar cumplimiento al compromiso que adquiere de modificar el mercado laboral mediante la

realización de reformas estructurales incluidas en el componente 23 del Plan, a diferencia de otras modificaciones legales incluidas en igual o distinto componente pero para las que también se ha solicitado acceder a los fondos del programa Next Generation UE.

20. Pues bien, si claramente, a la vista de lo expuesto, no concurre el presupuesto habilitante que justifique la modificación introducida por vía de urgencia en el Estatuto de los Trabajadores, con igual nitidez cabe apreciar la inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad que permita amparar las modificaciones que el art. Tercero RD-ley 32/2021 lleva a cabo en el sistema de cotización a la Seguridad Social. En este sentido, el apartado V del Preámbulo, utilizando la expresión “*Por extensión*”, trata de justificar la urgencia de las novedades aprobadas en relación con las cotizaciones a la Seguridad Social, invocando la misma razón artificiosa que ofrece para fundamentar las medidas laborales del artículo Primero RD-ley 32/2021:

**Por extensión, la misma extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación de las medidas laborales contenidas en el artículo se aprecia en el conjunto de previsiones recogidas en el artículo 3 que modifican diversos preceptos de la Ley General de Seguridad Social con el fin de garantizar la aplicabilidad inmediata de las citadas medidas laborales.** Así sucede con los apartados 2, 4, 5, 6, 7 y 8, en relación la suspensión y reducción de jornada de los artículos 47 y 47 bis del Estatuto de los Trabajadores; con el apartado 3, en cuanto al acceso a la prestación por desempleo de los trabajadores con un contrato fijo discontinuo; con el apartado 9, respecto de la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia; y, no menos importante, con el apartado 1 vinculado a la reconfiguración del artículo 151 de la Ley General de Seguridad Social como pieza clave para acompañar al resto de medidas para reducir la temporalidad injustificada.

21. Por su parte, tampoco se aprecia urgente necesidad alguna que justifique la adopción de las modificaciones normativas puntuales que el RD-ley 32/2021 introduce a través de sus arts. Segundo -Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción-, Cuarto -Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral- y Quinto -texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto- y sus Disposiciones finales primera -Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal-; segunda -Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre- y quinta -Reglamento para la protección de las personas trabajadoras menores, en materia de seguridad y salud-. Incluso el Preámbulo omite toda referencia a estas modificaciones normativas.

22. Por tanto, en el caso que nos ocupa, de nuevo el Ejecutivo hace un uso abusivo de la norma de excepción del artículo 86.1 CE, eludiendo la esencial función legislativa del Parlamento. Recordemos que la formación de la voluntad en las Cortes Generales a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión se encuentra en la base del propio principio democrático que fundamenta nuestra Constitución (artículo 1.1 CE y, por todas, STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4); por lo que las excepciones a ese principio deben ser objeto de una interpretación y aplicación rigurosa y estricta, que, en relación con el instrumento de urgencia del artículo 86.1 CE, a lo largo de nuestra historia democrática, por desgracia, el Ejecutivo no siempre ha seguido, habiendo exigido la reiterada intervención del Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos. Este es un caso más de manifiesto abuso del Ejecutivo, con invasión de las funciones del Poder Legislativo, requiriendo la intervención del Tribunal Constitucional para corregir aquel.
23. Por último, procede comprobar si se cumple con otro elemento del presupuesto habilitante, cual es **la necesaria conexión de sentido entre la supuesta situación de urgencia y las medidas que introduce el RD-ley objeto de recurso**, para lo que debe analizarse si las mismas guardan o no relación con la situación excepcional que se encara y constituyen una acción normativa inmediata, que no podía esperar ni siquiera a la aprobación de una ley por el procedimiento de urgencia.
24. La incidencia efectiva de una medida y su potencialidad para procurar la consecución de los objetivos perseguidos forman parte del canon de adecuación, constituyendo un elemento de obligado manejo en el proceso de elaboración de la conexión de sentido entre la situación que habilita al Gobierno el ejercicio del poder legislativo excepcional que tiene constitucionalmente reconocido y las concretas medidas que, al amparo de ese poder, se adopten. Si la incidencia para el logro del propósito pretendido fuera abiertamente irrelevante o insignificante, cuantitativa o cualitativamente, hasta el extremo de excluirse en un examen preliminar un efecto material de importancia, no cabría apreciar la relación de adecuación en el presupuesto habilitante (STC 31/2011, FJ 7, segundo párrafo).
25. Si bien desde la perspectiva del contenido, podría entenderse satisfecha tal exigencia de conexión de sentido, no procede declarar lo mismo desde la óptica de su estructura. En efecto, en cuanto a su contenido, no cabe desconocer la posible incidencia futura en la realidad socio-laboral de las medidas que introduce el RD-ley impugnado, pues atendiendo a una valoración integral y de conjunto y no a un examen aislado de cada una de sus

previsiones, aparece como inevitable la interconexión que existe entre todas las instituciones propias de la relación laboral.

26. Sin embargo, por otra parte, es innegable que en las disposiciones que incorpora el RD-ley 32/2021, por su estructura misma e independientemente de su contenido, no concurre conexión de sentido al no estar dotadas de eficacia inmediata y no poder modificar de manera instantánea la situación jurídica existente. Las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata y, por tanto, dado su carácter, no pueden alterar la estructura del ordenamiento. Pero incluso en el excepcional supuesto de que la necesidad urgente y extraordinaria invocada pudiera ser resuelta mediante una modificación de estructura, habría de demostrarse que ello es indispensable, lo que tampoco ocurre en el presente supuesto en el que nada se argumenta al efecto.
27. Como ha quedado dicho, el RD-ley 32/2021 tiene por objeto reformar estructuralmente el mercado laboral para acabar con la precariedad y la temporalidad, modificando o introduciendo al efecto numerosos preceptos en diversas leyes vigentes en materia laboral. De esta forma, dadas las importantes modificaciones normativas que introduce el texto impugnado, la valoración de la conexión de sentido entre la “situación de necesidad” que se describe en el mismo y las medidas que a su través se adoptan, ha de llevarse a cabo atendiendo a toda la estructura del RD-ley, pues como indica el FJ 7 de la STC 93/2015, recordando la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, al valorar la conexión de sentido *“en un conjunto sistemático de medidas tan variadas y heterogéneas como las del Decreto-ley objeto de la impugnación, no es fácil aislar uno u otro precepto que, en cuanto forman parte de un conjunto sistemático de medidas, adquieren sentido en su visión global, y no desde una perspectiva meramente aislada, desde la cual podría ser más cuestionable su justificación”*.
28. Sin embargo, como dejamos indicado, las modificaciones de diversos textos legales que suponen los artículos del RD-ley impugnado carecen de eficacia inmediata. Su completa ejecución, dada la naturaleza y complejidad de las medidas previstas, sufrirá una gran dilación. Es decir, los importantes cambios que la reforma introduce no serán perentorios. Por una parte, por el juego de las disposiciones transitorias de la norma, que dilata varios meses y en algún aspecto hasta un año la entrada en vigor de algunos ámbitos de la reforma. Por otra, porque las empresas pueden tardar en tomar conciencia de que en muchos casos

necesitarán plantearse soluciones que trascienden el ámbito de sus áreas de Recursos Humanos. Y, obviamente, porque habrá incertidumbres y complejidades que dilatarán la toma de decisiones.

29. De este modo, las modificaciones legales que lleva a cabo el texto impugnado no pueden estimarse que cumplimenten el requisito que exige la jurisprudencia constitucional (SSTC 237/2012, FJ 6 y 93/2015, FJ 10) de dar respuesta a una necesidad urgente de regulación cuya tramitación por el procedimiento legislativo ordinario hubiese podido suponer un menoscabo inminente en el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo o en la protección de los derechos de los trabajadores. El carácter remoto del impacto que la reforma laboral estructural efectuada por el RD-ley 32/2021 pueda suponer, conlleva de por sí que no pueda apreciarse que se cumpla con la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas concretas adoptadas.
  
30. El conjunto de medidas urgentes que se recogen en el texto legal impugnado podían haberse implementado respetando los trámites del procedimiento legislativo ordinario, al disponerse de tiempo más que suficiente para tramitar la reforma laboral mediante dicho cauce común. El excepcional mecanismo de urgencia previsto en el artículo 86 CE -del que, por desgracia, hemos asistido a un continuo abuso por los distintos Gobiernos nacionales y ahora también autonómicos, muy especialmente, en el terreno laboral- no está constitucionalmente concebido para remediar la ineficacia o el retraso de los Gobiernos, sino para atender a verdaderas situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Y es que es el propio Gobierno, mediante la fijación voluntaria de una fecha temprana de compromiso en orden a adoptar reformas en la normativa laboral, es el que viene a crear artificiosamente una supuesta situación de urgencia. Eso es precisamente lo que acontece con el decreto-ley que nos ocupa. El legislador ordinario es quien debe acometer tales reformas estructurales en nuestro derecho laboral, no siendo, de ningún modo, el instrumento normativo excepcional del artículo 86 CE un remedio para afrontar tamaña modificación normativa, la circunstancia del compromiso temporal, voluntariamente señalado, nada tiene que ver con el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad que legitima una norma de rango legal dictada por el Ejecutivo y que supone una profunda excepción del principio constitucional de división de poderes.
  
31. No cabe, por tanto, argumentar para fundar la concurrencia de presupuesto habilitante que la modificación del régimen laboral que se examina fuera apremiante. La discrecional

fijación por el Gobierno de ese marco temporal para abordar determinada modificación normativa no puede ahora servir para configurar una situación de urgencia que permita introducir a través de un decreto-ley una sustancial modificación de nuestro sistema laboral.

32. A costa de vaciar de contenido la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86 CE, el Gobierno consigue evitar, durante los meses de tramitación del procedimiento legislativo de urgencia, un pleno debate democrático en un tema esencial para nuestro país, invadiendo una potestad que, de ordinario, pertenece en exclusiva al Poder Legislativo, en representación del titular de la soberanía y, consiguientemente, falseando nuestra forma parlamentaria de Gobierno en la que el decreto-ley tiene carácter excepcional.
33. No puede ser que las crisis económicas, y a su amparo compromisos gubernamentales asumidos con un margen de tiempo discrecionalmente fijado, se conviertan en fórmulas rituales que puedan superar el canon de constitucionalidad.
34. El presupuesto habilitante en el que se ampara el dictado del RD-ley 32/2021 se halla carente por tanto de legitimidad para amparar el inconstitucional uso del decreto-ley. Si se admitiese el uso del decreto-ley por la mera conveniencia político-económica de adoptar medidas o reformas, se produciría el absurdo de que es la voluntad del Gobierno el único requisito determinante para acudir a aquel. La legislación de urgencia no puede convertirse en una herramienta adaptativa de la regulación existente a la evolución de ciertas circunstancias económicas o sociales, pues dicha finalidad *“responde más al esquema propio de los tratamientos continuados preventivos y de acompañamiento que al de las acciones quirúrgicas de emergencia”* (STC 68/2007, FJ 10). En otras palabras, no cabe que los decretos-leyes, al hilo de imprevisibles circunstancias temporales provocadas por el propio Gobierno, se arroguen facultades de innovación y adaptación legislativa -en este caso además, como veremos, de carácter sustancial- que simple y llanamente le corresponden a la ley a costa de menoscabar gravemente nuestro sistema democrático.
35. Pero es que además, lo hasta aquí expuesto evidencia asimismo que no se atiende a la exigencia impuesta por la jurisprudencia constitucional para los supuestos en que no concurra el requisito de imprevisibilidad, sosteniendo el TC que, en ausencia de la misma, el Gobierno debía justificar *“los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario en su caso por el trámite de urgencia”* (STC 66/2007, FJ 12) o por qué la

medida introducida por el decreto-ley, para conservar su eficacia, *“no puede demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario (...) bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida”* (STC 137/2011, FJ 7). No es esto lo que el Gobierno hace al aprobar el RD-ley 32/2021, por cuanto los argumentos que ofrece de ningún modo demuestran el carácter inaplazable de la intervención normativa. El diagnóstico que hace de las bondades que surgirán tras aplicar las reformas normativas que introduce no basta para configurar una situación grave e imprevisible que satisfaga el cumplimiento de los estrictos límites a los que la CE somete el ejercicio del poder legislativo del Gobierno.

36. En definitiva, el “inaplazable” cumplimiento de determinadas medidas incluidas en el componente 23 del Plan no puede convertirse en elemento desencadenante de la potestad legislativa de urgencia, amparando un uso inconstitucional del decreto-ley y la consiguiente devaluación de la potestad legislativa del Parlamento y, en consecuencia, el negativo impacto en nuestro Estado democrático de Derecho.
37. Tampoco del **debate de convalidación** que tuvo lugar el 3 de febrero de 2022 en sesión plenaria nº 149 del Congreso, resulta cumplimentado el presupuesto habilitante. Así, la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social encargada de su defensa, en nombre del Gobierno, se limita a reconocer la trascendencia de las modificaciones normativas que introduce el RD-ley 32/2021, y a proclamar los beneficios que, a su juicio, supondrá pero omitiendo la más mínima mención a la extraordinaria y urgente necesidad que ha de concurrir para acometer la reforma que defiende mediante decreto-ley.
38. En el curso de la sesión plenaria de convalidación, únicamente el Sr. Aizcorbe Torra, Diputado del GP VOX, criticó la defectuosa técnica legislativa en que incurría el Gobierno al utilizar este excepcional instrumento legislativo, manifestando que *“ ... Una vez más, el Gobierno acude a la utilización abusiva del artículo 86 de la Constitución española y a la figura del real decreto-ley, igual que hizo el Partido Popular en su momento, cercenando la potestad legislativa en una reforma estructural, que no es una cuestión en absoluto menor, tal como tiene señalado el Tribunal Constitucional. Y por el fondo: cinco artículos de modificación, siete adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y ocho finales donde se incorporan algunas de las reformas que se indican en la componente 23 del plan de recuperación presentado a la Comisión Europea...”*.

39. De este modo, el Gobierno, en el trámite parlamentario de convalidación, prescinde absolutamente de ofrecer una nimia justificación formal sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, ni siquiera, como en anteriores ocasiones de uso abusivo del decreto-ley. Y es que el papel del legislador ordinario ha desaparecido realmente cuando de regular la materia laboral se trata. En efecto, todas las modificaciones sustanciales que desde hace décadas se llevan a cabo en este sector se introducen por el Gobierno a través del excepcional instrumento normativo del decreto-ley; el Gobierno se ha convertido en el auténtico legislador en materia laboral, y tan arraigada está ya esta creencia que, como se manifiesta especialmente en el presente supuesto con un desprecio inaudito hacia nuestro sistema democrático, ni siquiera la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social, a quien correspondía defender el RD-ley 32/2021 en su sesión de convalidación, hace el más leve esfuerzo por motivar que concurren razones extraordinarias que justifican la urgencia de las medidas que se adoptan.
40. Se trata sin duda de una actuación gubernamental verdaderamente preocupante cuya implantación tiene una devastadora potencialidad sobre el desarrollo y consolidación del Estado Democrático. Con tal postura parece elevarse el escenario económico adverso de España, en esta ocasión originada por la crisis de la COVID-19, a la categoría de canon de constitucionalidad en el uso de la figura del decreto-ley. Utilizándose la crisis económica como parámetro de valoración constitucional del decreto-ley y poniéndose, de manera sistemática en el terreno laboral, a disposición del legislador extraordinario unas facultades similares a las atribuidas al legislador ordinario.
41. A lo expuesto cabría añadir la grave lesión del **derecho de las minorías parlamentarias** que supone la invasión del decreto-ley en el ámbito propio del poder legislativo pues si el procedimiento legislativo se configura, como ya destacara Kelsen, como una garantía esencial de los derechos de las minorías, para que estas puedan hacer oír su voz en relación con los proyectos normativos ordenadores de la sociedad, toda salvedad a tal procedimiento acudiendo al excepcional de urgencia debe ser interpretada y, sobre todo, utilizada, de modo muy restrictivo. Por tanto, la inconstitucionalidad derivada de la no concurrencia de presupuesto habilitante que se aprecia en el RD-ley objeto de recurso, afecta muy gravemente a las minorías del Parlamento que no han podido participar en su adopción con todas las garantías que el sistema exige, por haber quedado al margen del proceso de elaboración y aprobación de dicha norma.

42. Por tanto, ni el contenido de la exposición de motivos del RD-ley 32/2021 ni, obviamente, su debate de convalidación posterior resultan admisibles para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante en relación con las reformas que introduce, lo que supone la inconstitucionalidad de dicho RD-ley por infracción del artículo 86.1 CE.
43. Y así, desde el puro control externo que compete al Tribunal Constitucional no cabe ninguna duda de que el Gobierno, al introducir mediante una norma de urgencia una modificación estructural de nuestra normativa laboral, ha desbordado “*los límites de lo manifiestamente razonable*”, realizando un “*uso abusivo o arbitrario*” del decreto-ley (STC 139/2016, FJ 3).

## **2-. Vulneración de los límites materiales del decreto-ley**

44. El artículo 86.1 CE prohíbe que la norma de urgencia afecte “*a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*”.
45. En este sentido, indica la STC 38/2016, FJ 6, que “... *ya en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, este Tribunal sostuvo que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (‘no podrán afectar...’) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, ... ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni de pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales se reitera, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8, en las que se sostiene que el “examen de si ha existido ‘afectación’ por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución ... exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)*”.
46. En efecto, el término *afectar* del referido precepto constitucional no puede entenderse en el sentido de incidir directa o indirectamente y en mayor o menor grado con alguno de los derechos o libertades del Título I CE, ya que sería difícil encontrar una norma que, de algún modo, no incidiera en el sentido expuesto en alguno de los derechos de ese Título constitucional, por lo que el instrumento del decreto-ley resultaría inservible. Sin embargo,

lo que sí proscribe el artículo 86.1 CE es una intensa incidencia en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, ya que, de otro modo, habríamos de convenir sobre la absoluta inutilidad del límite material fijado en aquel precepto constitucional. Lo cierto es que de la jurisprudencia constitucional resulta que debe alcanzarse una interpretación que ni reduzca a la nada el decreto-ley ni haga lo propio con el límite material del artículo 86.1 CE.

47. Por esta razón, la afectación de los derechos y deberes de los ciudadanos en atención a otros principios o valores constitucionales debe hacerse por el legislador formal y se encuentra vedada a la norma de urgencia. Y esto es precisamente lo que de manera inconstitucional aborda el RD-ley impugnado que, en cuanto altera de forma radical la contratación temporal, afecta significativamente a la negociación colectiva y modifica la subcontratación, regula aspectos esenciales de la legislación laboral que inciden en el desenvolvimiento de las relaciones laborales de nuestro país, cuando, sin embargo, se trata de una labor que corresponde, en exclusiva, al Legislador formal y que no puede arrogarse el Ejecutivo so pretexto de una urgencia que, como hemos visto, tampoco existe.
48. A la vista de la doctrina constitucional expuesta, puede afirmarse que el RD-ley 32/2021 excede del ámbito material autorizado a la norma de urgencia por el artículo 86.1 CE al regular aspectos esenciales del derecho al trabajo y a la negociación colectiva. Los grandes cambios que la reforma que aquí se impugna suponen en los aspectos más relevantes de nuestra legislación laboral, como son la negociación colectiva o la contratación temporal o de formación, profundamente afectados por aquella, bastaría para entender que se han sobrepasado los límites materiales impuestos al decreto-ley.
49. Pues bien, ante todo, interesa destacar lo llamativo que resulta el hecho de que el Preámbulo del RD-ley 32/2021, a diferencia del tenor que sistemáticamente viene atribuyendo el Gobierno a los preámbulos de otros decretos-leyes que con tanta asiduidad viene dictando, omite toda referencia a la jurisprudencia constitucional que exige el respeto por parte de este excepcional instrumento normativo a determinados límites materiales y afirme a continuación, como siempre venía haciendo sin ningún pudor, su exacto cumplimiento.
50. Ahora bien, abundando en lo antes expuesto, lo que de manera innegable resulta de lo manifestado en el propio Preámbulo del RD-ley impugnado es la sustantividad y trascendencia de la modificación que introduce en nuestra normativa laboral, evidenciando

con ello la honda repercusión de la reforma sobre el modelo español de relaciones laborales en tanto altera algunos de sus pilares e instituciones básicas:

*No es la norma laboral el único lugar desde el que afrontar y resolver estos problemas, pero es imprescindible que las reglas que regulan el trabajo por cuenta ajena brinden el marco oportuno para unas relaciones laborales sanas, no basadas en la precariedad y que garanticen el trabajo con derechos como expresión concreta del mandato que expresa el artículo 9.2 de la Constitución Española (apdo. I).*

*La reforma que contiene este real decreto-ley pretende **corregir de forma decidida** esta temporalidad excesiva, evitando esa rutina tan perniciosa que provoca que en cada crisis se destruya sistemáticamente el empleo. Constituye además una oportunidad para **revertir aquellos instrumentos que han dificultado que la negociación colectiva contribuya a la mejora de las condiciones de trabajo**. Se trata, en definitiva, de **dar lugar a un marco normativo novedoso**, descargado de lo que la práctica ha demostrado que no funciona, **sobre el que sustentar un modelo de relaciones laborales más justo y eficaz**. (apdo. I).*

*Estamos por todas estas razones y contenidos ante una reforma laboral que camina en dirección contraria a la que ha sido habitual en los últimos tiempos. La recuperación de los derechos laborales y su garantía, junto con el impulso a las medidas de flexibilidad interna como alternativa a las extinciones son sus principales aportaciones que **buscan transformar nuestro mercado de trabajo** para que pueda dejar definitivamente atrás sus anomalías, asegurando la calidad del empleo y el dinamismo de nuestro tejido productivo (apdo. I).*

*Hay en esta ambiciosa reforma además otro elemento diferenciador con las anteriores, ... (apdo. I).*

*Son todos ellos elementos decisivos para dar lugar a la gran transformación del mercado de trabajo español respondiendo a la vez a las exigencias comprometidas con la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (apdo. I).*

*Completar de una vez por todas la transición de nuestras relaciones laborales hacia un modelo más justo y garantista es el gran objetivo de esta reforma. Un **cambio de paradigma** que ayude a desterrar el desasosiego que la precariedad ha provocado en varias generaciones de trabajadoras y trabajadores de nuestro país. (apdo. I).*

*El siguiente y fundamental paso en la consecución de dichas reformas es la modernización del Estatuto de los Trabajadores que plasme las bases de un nuevo contrato social que permita hacer compatible la estabilidad en el empleo con las necesidades de una economía en plena evolución marcada por las transiciones ecológica y digital. Así, el presente real decreto-ley introduce en la legislación española medidas para hacer efectivas cuatro de las reformas identificadas en el citado Componente 23, relativas a la simplificación de contratos (reforma 4), la modernización de la negociación colectiva (reforma 8), la modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales (reforma 9) y el*

*establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad y estabilización del empleo (reforma 6). (apdo. II).*

*Para enfrentarnos a esta anomalía de paro y temporalidad excesivos es necesaria una **transformación integral de nuestro mercado de trabajo**, cambiando las normas que favorecen esta temporalidad por otras que impulsen la estabilidad en el empleo, generando así un cambio en las prácticas y en la propia cultura de las relaciones laborales. (apdo. II).*

*La instrumentación de la ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación se estructuró a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. **Los proyectos que constituyen dicho Plan permiten la realización de reformas estructurales, mediante cambios normativos e inversiones y, por lo tanto, permitirán un cambio del modelo productivo para la recuperación de la economía tras la pandemia causada por la COVID-19 y, además, una transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otras posibles crisis o desafíos en el futuro** (apdo. V).*

51. Así pues, la exposición de motivos del RD-ley recurrido, al reconocer que se trata de una reforma esencial, sustantiva o básica de nuestra legislación laboral, ofrece la prueba más evidente de que su contenido normativo transgrede radicalmente la proscripción de entrar a regular elementos esenciales de derechos protegidos por la cláusula de “no afectación” del art. 86.1 CE, en particular, los derechos al trabajo (art. 35.1 CE) y a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), derecho fundamental este último que, no puede olvidarse, forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 CE que pudiera entenderse igualmente afectado por el RD-ley 32/2021.
52. Por lo demás, también un examen de las concretas modificaciones que la norma de urgencia introduce en los textos legales afectados corrobora la voluntad del legislador excepcional de alterar algunos de los pilares estructurales y estructuradores del derecho al trabajo y a la negociación colectiva. La extensión y complejidad de tales modificaciones puestas de manifiesto en la redacción conferida a los preceptos basta para apreciar la vulneración del límite material constitucionalmente impuesto al decreto-ley de no afectación a derechos fundamentales.
53. Así, el art. Primero del RD-ley 32/2021, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, se compone de quince apartados que versan sobre la duración del contrato de trabajo (contratación temporal, formativa o de duración determinada); la

reducción de jornada, suspensión o extinción del contrato; la aplicación y vigencia de los convenios colectivos; o los expedientes de regulación temporal de empleo:

*Apdo. Uno, modifica la completa redacción del artículo 11 “Contrato formativo”.*

*Apdo. Dos, modifica el apartado 2 del artículo 12 “Contrato a tiempo parcial y contrato de relevo”, permitiendo que pueda “concertarse por tiempo indefinido o por duración determinada en los supuestos en los que legalmente se permita la utilización de esta modalidad de contratación”.*

*Apdo. Tres, modifica la completa redacción del artículo 15 “Duración del contrato de trabajo”.*

*Apdo. Cuatro, modifica la completa redacción del artículo 16 “Contrato fijo-discontinuo”.*

*Apdo. Cinco, modifica la completa redacción del artículo 42 “Subcontratación de obras y servicios”.*

*Apdo. Seis, modifica la completa redacción del artículo 47 “Reducción de jornada o suspensión del contrato por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor”.*

*Apdo. Siete, introduce un nuevo artículo 47 bis “Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo”.*

*Apdo. Ocho, modifica una de las causas de extinción del contrato de trabajo “Por expiración del tiempo convenido” contenida la letra c) del artículo 49.1 “Extinción del contrato”.*

*Apdo. Nueve, modifica el apartado 2 del artículo 84 “Concurrencia”, suprimiendo la prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial y de complementos salariales.*

*Apdo. Diez, modifica el artículo 86 “Vigencia” de Convenios.*

*Apdo. Once, modifica la Disposición adicional vigésima “Contratos formativos celebrados con trabajadores con discapacidad”.*

*Apdo. Doce, se introduce la Disposición adicional vigesimocuarta “Compromiso de reducción de la tasa de temporalidad”.*

*Apdo. Trece, se introduce la Disposición adicional vigesimoquinta “Acciones formativas en los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en los artículos 47 y 47 bis”.*

*Apdo. Catorce, se introduce la Disposición adicional vigesimosexta “Acceso a los datos de los expedientes de regulación temporal de empleo por la Tesorería General de la*

*Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.*

*Apdo. Quince, se introduce la Disposición adicional vigesimoséptima “Régimen jurídico aplicable en los casos de contrataciones y subcontratas suscritas con centros especiales de empleo”.*

54. Por su parte, el art. Segundo modifica la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, afectando a la *“Extinción del contrato indefinido por motivos inherentes a la persona trabajadora en el sector de la construcción”.*

55. El art. Tercero del RD-ley 32/2021, por el que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, contiene Nueve apartados que asimismo suponen una importante modificación de la Ley en cuanto se refiere a aspectos esenciales del sistema de cotización de la Seguridad Social:

*Apdo. Uno, modifica la completa redacción del artículo 151 “Cotización adicional en contratos de duración determinada”.*

*Apdo. Dos, añade un nuevo artículo 153 bis “Cotización en los supuestos de reducción de jornada o suspensión de contrato”.*

*Apdo. Tres, modifica el apartado 1 del artículo 267 “Situación legal de desempleo”, afectando a los supuestos que se estiman incluidos en dicha situación.*

*Apdo. Cuatro, modifica el apartado 2 del artículo 273 “Cotización durante la situación de desempleo”, afectando a los supuestos de reducción de jornada o suspensión del contrato.*

*Apdo. Cinco, introduce una nueva Disposición adicional cuadragésima primera “Medidas de protección social de las personas trabajadoras afectadas por la aplicación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, regulado en el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.*

*Apdo. Seis, introduce una nueva Disposición adicional cuadragésima segunda “Actuaciones del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social para la simplificación de actuaciones administrativas”.*

*Apdo. Siete, introduce una nueva Disposición adicional cuadragésima tercera “Cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia”.*

*Apdo. Ocho, añade una nueva Disposición adicional cuadragésima cuarta “Beneficios en la cotización a la Seguridad Social aplicables a los expedientes de regulación temporal de empleo y al Mecanismo RED”.*

*Apdo. Nueve, añade una nueva Disposición adicional cuadragésima quinta “Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.*

56. Asimismo, los arts. Cuarto y Quinto del RD-ley 32/2021 vienen a modificar, respectivamente, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral y el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. De igual manera, las Disposiciones Finales Primera y Segunda del RD-ley 32/2021 modifican la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal y el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.
57. A mayor abundamiento, la extensa descripción antes referida de las modificaciones legislativas relacionadas que contiene el apdo. V del Preámbulo del RD-ley 32/2021 pone igualmente de manifiesto la sustantividad de la reforma que se introduce y el impacto de su aplicación en la práctica de las relaciones laborales en nuestro país. En concreto, las modificaciones y adiciones que el art. Primero RD-ley 32/2021 incorpora al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores afectan, como se encarga de relacionar el Preámbulo, a los siguientes aspectos: a) modernización y simplificación de las modalidades de contratación, entre las que incluye las que se llevan a cabo en los nuevos arts. 11, 12, 15 y 49 ET; b) modernización de la contratación y subcontratación de obras o servicios, reguladas en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores; c) modernización de las medidas de flexibilidad interna, entre las que cita las medidas para facilitar el uso de los expedientes temporales de empleo del art. 47 ET, y un nuevo mecanismo de flexibilidad y estabilización del empleo en el art. 47 bis ET; también la reducción temporal de jornada o la suspensión de contratos, por causa de fuerza mayor temporal debida a impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada y el régimen de los expedientes de regulación temporal de empleo y d) modernización de la negociación colectiva, en aspectos tales como la ultraactividad de convenios y la relación entre convenios sectoriales y de empresa.
58. Sin duda, la regulación que el texto impugnado introduce en elementos estructurales del contrato de trabajo incide en la dimensión individual que presenta el derecho al trabajo al hallarse tal dimensión íntimamente relacionada con las condiciones justas de trabajo. En

efecto, dentro del ordenamiento constitucional, el artículo 35.1 CE es la norma clave en materia de derechos profesionales de todos los trabajadores tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Y dentro de estos derechos, figuran como aspectos básicos de la actividad profesional de las personas, las condiciones de trabajo. Condiciones que han de quedar recogidas en el contrato de trabajo, en tanto acuerdo en el que quedarán perfectamente definidos los derechos y las obligaciones del empleador y el trabajador respectivamente. En la medida en que la ejecución es continuada, el tiempo determina la duración de la relación jurídica y satisface un interés duradero, siendo el empresario y el trabajador los únicos capacitados para negociar la duración del contrato dentro del marco normativamente habilitado.

59. En este sentido, el RD-ley 32/2021 hemos visto que lleva a cabo una profunda reordenación de las modalidades de contratación, modificando el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (*art. Primero*) en el sentido de generalizar el contrato indefinido y limitar la temporalidad; eliminando así los contratos de obra y servicio, los eventuales y de interinidad y permitiendo la contratación de duración determinada solo por circunstancias de la producción y por sustitución de una persona trabajadora (apdo. Tres); estableciéndose, además, una nueva regulación de los contratos formativos (apdo. Uno) y de los contratos fijos discontinuos (apdo. Cuatro). Por su parte, en el sector de la construcción se regula el nuevo contrato indefinido adscrito a obra (*art. Segundo*). E igualmente el importante cambio que se introduce en materia de sanciones laborales (*art. Quinto*) que, en cuanto son propiamente una suspensión de empleo y sueldo por el número de días que se fije en la correspondiente notificación de la sanción, constituye también una afectación del derecho al trabajo.
60. Asimismo, las modificaciones legislativas incluidas en el RD-ley 32/2021 afectan a la propia esencia del derecho a la negociación colectiva, al implantarse medidas que vienen a alterar el modelo de negociación colectiva. En general, como señala el Preámbulo del RD-ley 32/2021, se establecen modificaciones “*en la arquitectura de la negociación colectiva, en aspectos tales como la ultraactividad de convenios y la relación entre convenios sectoriales y de empresa, asegurando las cautelas y garantías para que la descentralización de los convenios colectivos no provoque un efecto devaluador de costes retributivos o desventajas injustificadas entre las empresas, y aporte flexibilidad en la medida*

*adecuada*”. Además, se *“recupera el papel central y se fortalece el ámbito legítimo de actuación de los sujetos negociadores de los convenios colectivos”*.

61. Por tanto, el RD-ley 32/2021 “afecta” al derecho a la negociación colectiva en la medida en que incide sobre el alcance y el valor normativo del convenio colectivo (art. 37.1 CE) lo que podría suponer además *“una afectación del derecho a la libertad sindical, toda vez que la alegada afectación del primero es presupuesto para poder considerar la posible afectación del segundo (STC 104/2015, FJ 8, citando el ATC 85/2011, FJ 7)”* (STC 127/2019, FJ 5).
62. Y es que, como ha quedado indicado, esta reforma que se efectúa sobre el sistema de relaciones laborales alcanza a rasgos definitorios esenciales del modelo de negociación colectiva. En este sentido, el *art. Primero* otorga una nueva dimensión al convenio colectivo por la que pierde prioridad aplicativa el convenio colectivo de empresa en materia de salarios y viene a conceder asimismo un mayor protagonismo a la ultraactividad de los convenios (apdos. Nueve y Diez). Además, en las contratas y subcontratas se prevé la aplicación del convenio de la empresa principal contratante o del convenio sectorial de acuerdo con la labor que desarrollan las personas trabajadoras (apdo. Cinco). También se establecen criterios que simplifican los procedimientos para que las empresas puedan acogerse a los ERTE (apdo. Seis) y se activa el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización en el empleo (apdo. Siete).
63. Tales reglas que ordenan la estructura de la negociación colectiva, en tanto alteran la prioridad aplicativa de los convenios, su fuerza vinculante, su ultraactividad, las contratas y subcontratas....., son en realidad pilares básicos que coadyuvan a identificar el propio modelo de negociación colectiva, desde un punto de vista estructural, procedimental y funcional y si bien, desde la jurisprudencia constitucional no se ha objetado que sea la Ley la que regule estos aspectos fundamentales del ejercicio material del derecho siempre y cuando se respete su contenido esencial, ello no puede llevar a admitir el quebrantamiento del límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE. Por tanto, ponderando el contenido de la reforma realizada, no puede apreciarse el encaje constitucional de una intervención legislativa de este calibre por sus efectos sobre el modelo de negociación colectiva.

64. El conjunto de las medidas indicadas, que afectan al derecho al trabajo, a la negociación colectiva y a la libertad sindical consagrados en los artículos 35.1, 37.1 y 28.1 CE, no pueden, con el pretexto de la crisis económica y la lucha contra la precariedad y la temporalidad en el empleo, conducir a legitimar un quebrantamiento de nuestro sistema democrático, amparando injustificadamente el uso arbitrario y razonable del decreto ley para llevar a cabo una reforma tan trascendental en nuestro país.
65. Por tanto, en el presente supuesto, en el que RD-ley 32/2021 incide sobre aspectos esenciales de los derechos al trabajo, a la negociación colectiva y a la libertad sindical, tiene lugar una «afectación» en el sentido constitucional del término de derechos y libertades fundamentales incluidos en el título I de la Constitución, como son los consagrados en los arts. 28.1; 35.1 y 37.1 CE, habiéndose franqueado el límite material que al decreto-ley impone el artículo 86.1 CE respecto de estos derechos.
66. Es, en definitiva, manifiestamente inconstitucional el RD-ley 32/2021 por las lesiones que provoca a las garantías que ordenan el poder normativo excepcional ejercitado por el Gobierno vulnerando el art. 86.1 CE: (i) no concurre presupuesto habilitante que legitime su dictado y (ii) no respeta los límites materiales del decreto-ley.

**Segundo-. La tramitación parlamentaria del RD-ley impugnado incurre en vicio invalidante de procedimiento, por infracción de la CE y del Reglamento del Congreso, deparando su inconstitucionalidad**

67. La excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes en cuya virtud el Gobierno puede dictar normas con rango de ley en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, decretos-leyes, está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman. Ya hemos examinado el incumplimiento en el presente supuesto de los requisitos relativos a (i) la exigencia de que el decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad y (ii) a la observancia de la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir un decreto-ley, en concreto, que no puede afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la CE. Resta, por último, analizar (iii) la necesidad de que los decretos-leyes sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con

objeto de que se resuelva por el mismo en cuanto a su convalidación o derogación (art. 86.2 CE).

68. En efecto, el control parlamentario de los decretos-leyes se realiza por el Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido al efecto y de acuerdo con criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales, lo que no es obstáculo para que cualquier decreto-ley, a partir de su publicación, pueda ser residenciado ante el TC por quienes se encuentren legitimados al efecto.
69. Aprobado por el Gobierno un decreto-Ley y publicado en el BOE, empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de Ley, debiendo ser sometido inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados en el ineludible plazo que dispone el art. 86.2 CE. De esta forma, si una vez obtenido el pronunciamiento favorable que exige dicho precepto constitucional, se decide acudir también a la tramitación del decreto-ley por la vía del art. 86.3 CE, el resultado final del procedimiento legislativo será una ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al decreto-ley.
70. En este sentido, destaquemos lo que afirma la STC 68/2007, FJ 4, al recordar que:

*Sobre este extremo, tal como señala la reciente STC 155/2005, de 9 de junio, en su FJ 2, siempre hemos sostenido que «es algo fuera de duda» que «el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3», pues el interés constitucional «de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1 ... no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3», ya que si bien «podría... pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida... al Decreto-ley,... esto no es así, pues... velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-Leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3 ( STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, más recientemente, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 1)». Insistiendo en esta línea, hemos afirmado también que «la Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-Ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en Ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse» ( STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2).*

71. Ahora bien, en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercitar sus competencias fiscalizadoras contempladas en el apartado 2 del art. 86 CE, sin acudir a la vía del núm. 3, no puede considerarse que el decreto-ley se ha convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación sino, únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución. En otras palabras, el decreto-ley no se transforma en ley es decir, no cambia su naturaleza jurídica. Esta situación es la misma en que se encuentra el decreto-ley en los supuestos en que se acuda a su tramitación como proyecto de ley en el lapso de tiempo que transcurre entre la convalidación de totalidad como decreto-ley (art. 86.2 CE) y la publicación en el BOE de la ley resultante de la referida tramitación como proyecto de ley por procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE) o cuando, como veremos sucede en este caso, celebrado el correspondiente debate sobre su convalidación, el decreto-ley resulta convalidado pero, sin embargo, no resulta aprobada su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.
72. En efecto, en el presente caso, tras celebrarse la votación para la convalidación/derogación del RD-ley 32/2021 y quedar éste convalidado, se procedió a votar sobre la solicitud de su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Efectuada la votación, y obtenerse el resultado de 174 votos a favor (5 telemáticos) y 175 en contra (9 telemáticos), de los 349 votos emitidos, la Sra. Presidenta del Congreso anunció su no tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.
73. Pues bien, como ya denunció este mismo GP a través del recurso de amparo nº 1303/2022 planteado contra *la Decisión de la Sra. Presidenta del Congreso, emitida en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2022, de no permitir el voto presencial del Diputado del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Casero Ávila, previa anulación de su voto telemático, como le solicitaron verbalmente diversos miembros de la dirección de dicho GP, y contra la posterior Decisión de la Sra. Presidenta del Congreso de negarse a repetir la votación ante la incidencia en el voto telemático del Diputado señor Casero, incidencia que había tenido evidente relevancia en la formación de la voluntad de la Cámara para la convalidación del 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”*, la tramitación parlamentaria del RD-Ley objeto de recurso incurrió en vicios invalidantes de procedimiento.

74. Para comenzar el análisis del reproche de inconstitucionalidad procedimental que aquí se formula, recordemos el alcance que el TC atribuye a la infracción de las normas reglamentarias del Congreso y del Senado cometidas en el curso de un procedimiento legislativo, al afirmar que *«Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras»* (STC 99/1987, FJ 1 a).

75. Así, también destaca la STC 114/2017, FJ 6 a), que *“Es preciso comenzar por recordar la reiterada doctrina del Tribunal sobre cómo la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando se altere con ello, de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político, que es, con arreglo al art. 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general [por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 84/2015, de 30 de abril, FJ 4; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5.b); 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3; y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.b)].*

*La preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales,*

*estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4 y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)”.*

76. Para el análisis de la tacha de inconstitucionalidad que denunciarnos en este apartado, procede recapitular las actuaciones parlamentarias que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados el 3/2/2022, con relación al debate de convalidación del RD-ley 32/2021, transcribiendo a tal efecto los **HECHOS** relacionados en nuestro recurso de amparo nº 1303/2022:

***Primero-*** *En la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el jueves 3/2/2022, entre otras cuestiones, tuvo lugar la votación para la convalidación o derogación del 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 (en adelante, “RD-ley 32/2021”).*

*En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 156 de 3/2/2022 (página 94) consta el siguiente resultado de la votación:*

***“Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 335 más 14 votos telemáticos, 349; a favor, 166 más 9 votos telemáticos, 175; en contra, 169 más 5 votos telemáticos, 174.***

*La señora **PRESIDENTA:** Por lo tanto, queda derogado el real decreto-ley. (Aplausos de las señoras y los señores diputados de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y VOX.—Varios señores diputados: ¡Bravo!).*

*Señorías, los servicios de la Cámara me informan de que queda convalidado el real decreto-ley. (Prolongados aplausos de las señoras y los señores del Grupo Parlamentario Socialista y de los miembros del Gobierno presentes, puestos en pie.—Prolongados aplausos de las señoras y los señores del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, puestos en pie, al tiempo que gritan: ¡Sí se puede!, ¡sí se puede!).*

*Se ha solicitado la tramitación de este real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, por lo que procedemos a votar dicha solicitud.*

*Comienza la votación. (Pausa).*

***Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 335 más 14 votos telemáticos, 349; a favor, 169 más 5 votos telemáticos, 174; en contra, 166 más 9 votos telemáticos, 175.***

*La señora **PRESIDENTA:** Por lo tanto, no se tramita como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. (Aplausos)”.*

*Es decir, uno de los proyectos estrella del Gobierno de coalición -la derogación de la reforma laboral- fue aprobado por una diferencia de un solo voto (175 a favor, 174 en contra).*

*Pues bien, es notorio, porque así lo han recogido todos los medios de comunicación, que en esa votación se produjo una incidencia con el voto telemático de uno de los señores Diputados del*

*Grupo Parlamentario Popular que determinó que su voto se computara como favorable a la convalidación del RD-ley 32/2021 y contrario a la posición adoptada por la totalidad de los restantes miembros de ese Grupo Parlamentario y de mis representados.*

*Por lo tanto, la incidencia en el voto telemático a que venimos haciendo referencia tuvo una evidente relevancia en la formación de la voluntad de la Cámara en el ejercicio de las más relevantes funciones de las Cortes, como son las funciones Legislativa y de control del Ejecutivo. En este sentido, nótese que en el trámite de convalidación o derogación de un real decreto-ley confluyen ambas funciones del Congreso: (i) la legislativa en cuanto la norma de rango legal provisional no adquiere una vigencia definitiva como tal hasta que recibe la convalidación del Congreso; y (ii) la de control del Ejecutivo ya que la Cámara Baja verifica mediante la convalidación que el Gobierno, en el juicio político que le corresponde, haya respetado los límites constitucionales para la norma de urgencia.*

**Segundo-** Para denunciar esta incidencia en el voto telemático de uno de los diputados del Grupo Parlamentario Popular, la señora Gamarra Ruíz-Clavijo pidió la palabra en la sesión plenaria del 3/2/2022, constando en el mismo Diario de Sesiones lo siguiente:

*“La señora **GAMARRA RUIZ-CLAVIJO**: Señora presidenta, con carácter previo a la votación se ha puesto de manifiesto a la Mesa un error informático...*

*La señora **PRESIDENTA**: Señora Gamarra, ¿en función de qué artículo me está usted pidiendo la palabra?*

*La señora **GAMARRA RUIZ-CLAVIJO**: Artículo 72. (Rumores).*

*La señora **PRESIDENTA**: Señora Gamarra, precisamente porque la Mesa es conocedora y ha podido analizar lo que usted me va a plantear, y es una cuestión técnica de la Mesa, de decisión de la Mesa, y no de tratamiento de Pleno, no le voy a dar la palabra.*

*La señora **GAMARRA RUIZ-CLAVIJO**: Señora presidenta... (Protestas.—Varios señores diputados: ¡Tongo, tongo! ¡Qué vergüenza!).*

*La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.  
Se levanta la sesión. (Aplausos).*

***Eran las seis y cuarenta minutos de la tarde”.***

*Es decir, la razón por la que la señora Presidenta del Congreso deniega la palabra a la señora Diputada del Grupo Parlamentario Popular es: “precisamente porque la Mesa es conocedora y ha podido analizar lo que usted me va a plantear”.*

*En atención a esas palabras de la señora Presidenta del Congreso, el GP Vox solicitó*

*“... al Secretario General del Congreso de los Diputados la emisión de un certificado en el que se hagan constar los Acuerdos adoptados el día 3 de febrero de 2022 por la Mesa de la Cámara en relación con la solicitud del diputado Don Alberto Casero Ávila, del Grupo Parlamentario Popular, respecto del cambio de voto telemático a presencial en la votación sobre la convalidación o derogación del 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 (en adelante, Real Decreto-Ley 32/2021), que tuvo lugar durante la sesión plenaria núm. 149, celebrada el citado día”.*

*Se acompaña esta solicitud como documento 3.*

*En respuesta a esta solicitud, se expidió certificado por el señor Secretario General del Congreso de los Diputados según el cual, “celebrándose sesión plenaria el día 3 de febrero de 2022, no se convocó ni celebró reunión formal de la Mesa de la Cámara en dicha fecha” (se acompaña esta certificación como documento 4).*

*Es decir, a pesar de las palabras de la señora Presidenta del Congreso según las cuales la Mesa habría conocido, analizado y, en su caso, decidido la cuestión relativa a la incidencia ocurrida en el voto telemático en la sesión plenaria del 3/2/2022, incidencia decisiva en el resultado de la votación, lo cierto es que no hubo reunión alguna de la Mesa en la que se tratara tal cuestión, por lo que nada pudo analizarse o conocerse por la Mesa sobre tan relevantes extremos, afectantes al más nuclear de los derechos de los parlamentarios, cual es contribuir con su voto a la formación de la voluntad colegiada.*

**Tercero**- *En el relato que a continuación hacemos de la incidencia informática ocurrida, a los efectos de mantener la mayor objetividad posible, transcribiremos lo consignado en los antecedentes del Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en relación con las votaciones correspondientes a la sesión plenaria del 3 de febrero de 2022, fechado el 10/2/2022 (en adelante, “Informe de la Secretaría General”, que se acompaña como documento 5):*

*“1. En la sesión plenaria del pasado 3 de febrero de 2022, 14 diputados habían sido autorizados por la Mesa para emitir su voto por el procedimiento telemático. En dicha sesión plenaria estaba previsto, a los efectos de lo dispuesto en el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 1 de febrero de 2022, y de conformidad con lo informado en la Junta de Portavoces, que las votaciones presenciales tuviesen lugar en dos momentos, de manera que los diputados autorizados a votar telemáticamente pudieran hacerlo respecto de todos los puntos incluidos en el orden del día. Así, finalizado el debate de todos ellos, se procedió a votar presencialmente en relación con las enmiendas mantenidas y los votos particulares presentados a los Dictámenes de Comisión, y que habían podido ser votados telemáticamente hasta las 10 horas del propio jueves, 3 de febrero. Verificada esta votación y proclamado su resultado a las 17:25 horas, la Presidencia informó de que se abría un plazo, hasta las 18 horas de esa tarde, para que los diputados autorizados a votar telemáticamente lo hicieran en relación con los asuntos pendientes, y suspendió la sesión hasta las 18:15 horas.*

*2. Los 14 diputados autorizados para votar telemáticamente emitieron su voto por este procedimiento en el plazo establecido al efecto, sin que se registrara ninguna incidencia técnica ni comunicación relativa a ella por parte de dichos diputados.*

*3. En los momentos previos a la reanudación de la sesión plenaria, cuando ya se había producido la llamada a votación, diversos miembros de la dirección del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se acercaron a la Mesa, manifestando a la Presidencia que un voto emitido telemáticamente por el Sr. Casero Ávila no se correspondía con su voluntad y que, tratándose de un error técnico, y encontrándose el diputado en la Cámara, debía permitírsele votar de manera presencial.*

*4. No habiéndose comunicado a la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones durante el proceso de votación telemática ningún fallo en el sistema y, como se ha dicho, no habiéndose registrado tampoco ninguna incidencia técnica por parte de la propia Dirección, que en todo caso se hubiera puesto en conocimiento inmediato de la Secretaría General, y encontrándonos, en cambio, ante un caso de error material del diputado a la hora de emitir su voto, por la Presidencia se informó a los representantes presentes del citado Grupo Parlamentario, así como a los miembros de la Mesa que allí se encontraban, que el voto había sido válidamente emitido y que, en consecuencia, y teniendo en cuenta el criterio reiterado en relación con solicitudes análogas precedentes, no cabía su anulación.*

*5. La sesión se reanudó para la votación presencial de los asuntos pendientes. Entre otras cuestiones, se votaba la convalidación o derogación del 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, que resultó convalidado con 175 votos a favor (166 más 9 votos telemáticos), 174 en contra (169 más 5 votos telemáticos) y ninguna abstención. El Sr. Casero había votado en relación con este punto del orden del día en un sentido diferente al que habían votado el resto de los diputados de su grupo parlamentario. De igual modo ocurrió en relación con otras tres votaciones, entre ellas la relativa a la tramitación como Proyecto de Ley del citado Real Decreto-ley, que fue rechazada por 174 votos a favor (169 más 5 votos telemáticos), 175 en contra (166 más 9 votos telemáticos) y ninguna abstención.*

*6. Al final de las votaciones el Sr. Casero accedió al Hemiciclo y ocupó su escaño, si bien no votó desde el mismo. El Sr. Casero no cursó en ningún momento solicitud de revocación de la autorización de voto telemático.*

*7. Finalizadas las votaciones, la Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso pidió la palabra, al amparo del artículo 72 del Reglamento de la Cámara, para referirse a un error informático en relación con la votación telemática, que se había puesto de manifiesto con carácter previo a la votación presencial en el Hemiciclo. La Sra. Presidenta, considerando que no le corresponde al Pleno debatir sobre este asunto, señaló lo siguiente: “precisamente porque la Mesa es conocedora y ha podido analizar lo que usted me va a plantear, y es una cuestión técnica de la Mesa, de decisión de la Mesa, y no de tratamiento de Pleno, no le doy la palabra”.*

*8. Desde la finalización de la sesión, el Grupo Parlamentario Popular, la Sra. Vicepresidenta Segunda y el Sr. Secretario Cuarto de la Mesa y el Sr. Casero han presentado diversos escritos en relación con este asunto, solicitando la convocatoria de la Mesa y de la Junta de Portavoces y que se paralicen los trámites conducentes a dar efectividad al acuerdo de convalidación del citado Real Decreto-ley 32/2021, considerando que se habría producido una anomalía en relación con el voto telemático del Sr. Casero determinante del resultado final de la votación correspondiente a este punto. En concreto se invocan los apartados cuarto y sexto de la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, para alegar que no se habría realizado la llamada telefónica de comprobación a que se refiere el apartado cuarto y que se debería haber convocado a la Mesa en atención a lo previsto en el apartado sexto. Asimismo, se ha presentado un escrito del Sr. Cambrero en análoga línea”.*

77. Pues bien, en dicho recurso de amparo, tras exponerse la jurisprudencia constitucional sobre el contenido del artículo 23.2 CE -con específica referencia a la STC 361/2006 que versa sobre un caso análogo- y de la que se destacó que (i) el derecho de voto de los parlamentarios se integra en el núcleo del *ius in officium* y que (ii) las normas limitativas del derecho de voto deben interpretarse en un sentido restrictivo, se procedió a aplicar dicha jurisprudencia en relación con los razonamientos ofrecidos en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 10/2/2022, que a posteriori vino a pretender dar soporte argumental a las Decisiones de la Presidencia del Congreso impugnadas, Decisiones carentes de motivación alguna y en las que se señalaban unos hechos palmariamente contrarios a la realidad.

78. En todo caso, la cuestión aparece bien clara en cuanto, de conformidad con el artículo 82.2 Reglamento del Congreso, la Mesa, al autorizar el voto telemático del señor Casero, estableció el concreto sistema de verificación personal que había de regir y que era el consignado en la Resolución de 21/5/2012 en la que se exigía un doble sistema sucesivo de verificación del voto emitido telemáticamente: (i) *“para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la intranet del Congreso de los Diputados. La comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado válido de firma digital será imprescindible para poder concluir con éxito la votación”* (apartado tercero). (ii) *“Tras ejercer el voto mediante el procedimiento telemático, la Presidencia u órgano en quien delegue, **comprobará telefónicamente con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de este.** Una vez verificados dichos extremos, el voto telemático emitido se trasladará a la Presidencia al inicio de la votación presencial en Pleno para que pueda anunciar el resultado acumulado de las votaciones”* (apartado cuarto).
79. Sin embargo, cumplida la primera de las exigencias de la Resolución de 21/5/2012, del acceso al intranet del Congreso por parte del señor Diputado, resulta incontrovertido que por la Presidencia o persona en quien delegue se omitió la segunda de las exigencias, es decir, la comprobación telefónica de la emisión efectiva del voto y el sentido de este.
80. Frente a lo anterior, el Informe de la Secretaría General invoca el excepcional Acuerdo de la Mesa de 26/10/2021 olvidando que para su aplicación ha de concurrir un doble presupuesto extraordinario que obliga a interpretar restrictivamente los supuestos de hecho a los que haya de aplicarse: (i) la absoluta excepcionalidad que, en la jurisprudencia constitucional y en atención a las previsiones del artículo 79 CE, tienen las actuaciones no presenciales de los parlamentarios que requiere un estricto cumplimiento de las exigencias formales esenciales que garantizan la correcta formación de la voluntad de la Asamblea, al objeto de asegurar que el voto exprese la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre. A tal fin atienden precisamente las estrictas exigencias que impone la Resolución de 21/5/2012 a la que se remitió la autorización de voto telemático otorgada al Sr. Casero. (ii) Y una segunda excepcionalidad, que obliga a una interpretación estricta de los supuestos del voto no presencial, es concretamente el presupuesto de hecho del Acuerdo de 26/10/2021, cual es el contexto de una crisis sanitaria extraordinaria como la derivada del COVID-19, en el que la totalidad o buena parte de los

diputados del Congreso habrían de votar de manera no presencial y, solo en tal supuesto excepcional, hubiera de resultar admisible la no exigencia de la comprobación consagrada en la Resolución de 21/5/2012.

81. Sin embargo, ninguna excepcionalidad concurría en la votación de la sesión plenaria de 3/2/2022 en la que únicamente 14 diputados fueron autorizados a votar telemáticamente, por lo que, de manera innegable, resultaba de aplicación el régimen general consagrado en el artículo 82.2 RC y en la Resolución de la Mesa de 21/5/2012.
82. Pero además de esta nulidad en que, por una omisión de los órganos parlamentarios, incurre el voto telemático emitido sin cumplir los requisitos de procedimiento impuestos por la Resolución de 21/5/2012 a la que se remitía la autorización de dicho voto, las Decisiones impugnadas de la señora Presidenta del Congreso resultan asimismo vulneradoras del artículo 23.2 CE al no aplicar el canon probatorio, directamente impuesto por la STC 361/2006, que exige presumir la diligencia del diputado e impone a los órganos parlamentarios la prueba fehaciente e indubitada de su negligencia, a pesar de que, como sucede en el caso que nos ocupa, resultan singularmente reforzados tanto dicha presunción del ejercicio diligente por el diputado del derecho de voto como el correlativo deber de los órganos de la Cámara de probar de manera indubitada y fehaciente la falta de diligencia de aquel, dado (i) el incumplimiento de la Resolución de la Mesa de 21/5/2012 sólo imputable a los órganos parlamentarios, (ii) la alegación del señor diputado ejerciente de su derecho al voto relativa a haber sufrido una incidencia en el voto telemático y (iii) su comparecencia en la sesión plenaria para ejercer el voto presencial.
83. Resulta por tanto que las trascendentes Decisiones de la Presidencia adoptadas en el procedimiento de convalidación del RD-ley 32/2021 por las que, con total y absoluta falta de motivación, se privó al Sr. Casero del derecho más nuclear de todo diputado, cual es el derecho a votar de conformidad con su voluntad, incurren en inconstitucionalidad y vulneran el artículo 23 CE.
84. En este sentido, afirma la STC 114/2017, FJ 6 E), que “...en la tramitación parlamentaria .... se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).”

*El Tribunal recuerda, a este propósito, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, .... representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, FJ 5). Lo que está comprometido en los procedimientos legislativos es la correcta formación de la voluntad de las Cámaras; esta podría tal vez no haber variado finalmente, según algunas intervenciones en este debate parlamentario dieron lamentablemente a entender, en el caso de que se hubieran respetado (y no transgredido, como efectivamente ocurrió) los límites jurídicos que ordenan el proceso para el ejercicio de la potestad legislativa. Solo en el respeto a tales procedimientos es constitucional, y por tanto legítima, la voluntad del legislador”.*

85. De este modo, dado que toda vulneración de la dimensión del derecho de participación consagrada en el artículo 23.2 CE atañe a la propia participación indirecta de la ciudadanía consagrada en el artículo 23.1 CE, la vulneración de esta segunda dimensión del derecho fundamental adquiere en este caso una especial trascendencia por cuanto, mediante la conculcación del derecho de voto según la voluntad del señor diputado, resultó alterada la formación de la voluntad de la Cámara y, por lo tanto, el derecho de participación de los propios ciudadanos. Así, contrariamente a la voluntad de la ciudadanía indirectamente expresada a través de sus representantes, resultó convalidado el RD-ley 32/2021 de la reforma laboral que tendrá una directa e inmediata incidencia en la vida de esa ciudadanía. Y esto es de una gravedad difícilmente soslayable en una democracia representativa, en la que el titular de la soberanía participa indirectamente del poder político a través de sus representantes electos.

86. Dada la configuración de nuestro Estado como democrático de Derecho y la naturaleza y función del Parlamento, cabe afirmar que la realización del principio democrático es la finalidad del procedimiento legislativo y su ruptura provoca el surgimiento de un vicio invalidante. En el presente supuesto, resulta innegable que ha tenido lugar una alteración

sustancial en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara exigida por el Tribunal Constitucional para que el incumplimiento del reglamento produzca efectos invalidantes pues ello origina, en definitiva, la ruptura del principio democrático.

87. La concurrencia en el RD-ley impugnado de los vicios de procedimiento que habrían afectado a su tramitación y aprobación por infracción del Reglamento del Congreso y consiguiente restricción, sin razonamiento justificativo alguno, del núcleo del *ius in officium* del diputado Sr. Casero mediante la privación de su derecho de voto, conlleva la inconstitucionalidad del RD-ley objeto del presente recurso.

Por lo expuesto,

**AL TRIBUNAL SUPLICA** que, teniendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva **ADMITIRLO** y, previos los trámites de rigor, dicte Sentencia por la que se **ESTIME** íntegramente esta demanda y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad y nulidad del 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 y del art. Cuarto del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria.

Es justicia que pide en Madrid a 29 de marzo de 2022.

Antonio Ortega Fuentes

Juan José Aizcorbe Torra