

# Reforma laboral y su defensa en el recurso de inconstitucionalidad: ¿está legitimado el sindicato pactante como «coadyuvante» o *amicus curiae*?

**Cristóbal Molina Navarrete**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Jaén*

[cmolina@ujaen.es](mailto:cmolina@ujaen.es) | <https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>

## Extracto

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral en España ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por los 52 diputados en el Congreso del grupo parlamentario Vox. A su juicio, el Gobierno ha vulnerado el artículo 86 de la Constitución, porque habría introducido una profunda reforma estructural de las relaciones de trabajo en España a través de una técnica legislativa inadecuada, el real decreto-ley. Los sindicatos más representativos, que han negociado y acordado con el Gobierno el contenido normativo preciso de la reforma laboral, han pedido al Tribunal Constitucional que les reconozca el derecho a comparecer en el proceso de inconstitucionalidad como sujetos coadyuvantes, en virtud del artículo 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Hasta ahora, la doctrina constitucional ha venido rechazando tal derecho.

Sin embargo, el reconocimiento de esta posibilidad de comparecer en juicios constitucionales de tanta transcendencia social está muy extendida en otros tribunales constitucionales y en todas las cortes de derechos fundamentales. Es una exigencia del principio democrático, del principio social y del principio de contradicción propios del Estado constitucional de derecho (art. 1.1 CE). Por tanto, debería abrirse una ventana de oportunidad al cambio de doctrina, en un contexto social y culturalmente cambiado, además de una nueva mayoría del Tribunal Constitucional español. Este estudio analiza las razones jurídicas, y de política del derecho constitucional social, en virtud de las cuales, a juicio del autor, debería tener éxito la demanda de personación sindical en este recurso de inconstitucionalidad.

**Palabras clave:** recurso de inconstitucionalidad; sujeto coadyuvante; reforma laboral; sindicatos; *amicus curiae*; personación procesal; concertación social.

Fecha de entrada: 20-07-2022 / Fecha de aceptación: 22-08-2022

**Cómo citar:** Molina Navarrete, C. (2022). Reforma laboral y su defensa en el recurso de inconstitucionalidad: ¿está legitimado el sindicato pactante como «coadyuvante» o *amicus curiae*? *Revista CEFLegal*, 259-260, 65-88.



# Spanish Labor reform and its defense in the appeal of unconstitutionality: is the union agreeing legitimized as «intervener» or/and «amicus curiae»?

Cristóbal Molina Navarrete

## Abstract

Royal Decree-Law 32/2021, of December 28, on urgent measures for labor reform in Spain has been appealed to the Constitutional Court by the 52 deputies in Congress of the Vox parliamentary group. In his opinion, the Government has violated article 86 of the Constitution, because it would have introduced a profound structural reform of labor relations in Spain through an inadequate legislative technique, the royal decree-law. The most representative unions, which have negotiated and agreed with the Government on the precise normative content of the labor reform, have asked the Constitutional Court to recognize their right to appear in the unconstitutionality process as intervening subjects, by virtue of article 81 of the Organic Law of the Constitutional Court. Until now, the constitutional doctrine has been rejecting such a right.

However, the recognition of this possibility of appearing in constitutional trials of such social importance is widespread in other constitutional courts and in all courts of fundamental rights. It is a requirement of the democratic principle, the social principle and the principle of contradiction proper to the constitutional state of law (art. 1.1 CE). Therefore, a window of opportunity should be opened for a change in doctrine, in a changed social and cultural context, in addition to a new majority of the Spanish Constitutional Court. This study analyzes the legal and political reasons of social constitutional law, by virtue of which, in the author's opinion, the demand for union representation in this appeal of unconstitutionality should be successful.

**Keywords:** appeal of unconstitutionality; intervener; labor reform; trade unions; amicus curiae; procedural appearance; social agreement.

**Citation:** Molina Navarrete, C. (2022). Reforma laboral y su defensa en el recurso de inconstitucionalidad: ¿está legitimado el sindicato pactante como «coadyuvante» o *amicus curiae*? *Revista CEFLegal*, 259-260, 65-88.

## Sumario

1. Introducción: «Espada de Damocles» constitucional contra la reforma laboral
2. El recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre: síntesis de sus argumentos
  - 2.1. La (pretendida) inexistencia del presupuesto habilitante ex artículo 86 de la CE
    - 2.1.1. La ausencia de la urgente necesidad y el carácter artificial del condicionante comunitario
    - 2.1.2. La ausencia de conexión de sentido entre la supuesta necesidad urgente y las medidas: la (pretendida) falta de inmediatez normativa
  - 2.2. La extralimitación material: vulneración de la prohibición de afectar de forma sustancial al contenido esencial de derechos constitucionales
  - 2.3. Los (pretendidos) vicios en el procedimiento de votación
  - 2.4. La desautorización práctica de la crítica del RI por «efecto remoto»: el (relativo) éxito inmediato de la reforma
3. Marco normativo: legitimación cerrada y excluyente en el procedimiento de inconstitucionalidad vs. apertura «común» a la intervención coadyuvante
4. Razones jurídicas para la defensa del interés legítimo sindical para comparecer como coadyuvante de la reforma en el proceso de inconstitucionalidad
  - 4.1. La singularidad de la reforma laboral como ley: el paradigma de las leyes socialmente concertadas
  - 4.2. La actividad de concertación social normativa como contenido –esencial o adicional– de la libertad sindical y la intervención coadyuvante como garantía
  - 4.3. ¿Una reinterpretación evolutiva del sujeto coadyuvante constitucional a la figura del *amicus curiae*? ¿De quién es amigo el sindicato firmante?
5. La anómala doctrina constitucional: persistente resistencia del TC a reconocer la intervención coadyuvante para los sujetos colectivos no públicos
6. Epílogo: Nuevos tiempos, nuevas garantías, mayor democratización social

Referencias bibliográficas



Hay que tener continuamente presentes estas dos reglas de conducta: la primera, hacer solo lo que sugiera la razón que [...] hace las leyes en el corazón de los hombres para mayor dicha suya, y la segunda, cambiar de parecer cuando alguno nos disuade o nos aleja de tal o cual idea preconcebida; pero siempre que este cambio vaya determinado por un motivo plausible de justicia de interés público u otra causa semejante, y de ningún modo por la satisfacción o por la pura vanagloria que pudiera procurarnos.

Marco Aurelio

*Meditaciones*. Libro IV. 12

## 1. Introducción: «Espada de Damocles» constitucional contra la reforma laboral

Como es conocido, tras largos meses de intensas, y atormentadas, negociaciones, los interlocutores sociales más representativos estatales (UGT y CC. OO.; CEOE y CEPYME) alcanzaron un acuerdo social sobre la reforma laboral (jueves 23 de diciembre de 2021). El acuerdo fijaba el redactado normativo de los preceptos que debían integrar el nuevo marco legal para ordenar para los próximos años las relaciones de trabajo en España. El Real Decreto-ley (RDL) 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo formalizó este compromiso. Una condición pactada como vinculante en ese compromiso era que el texto legal mantuviese estrictamente el redactado acordado, de modo que no experimentase ningún tipo de variación, lo que significaba vetar su tramitación como proyecto de ley, pese a que determinados grupos parlamentarios exigían tal tramitación, incluso para darle su apoyo.

El acuerdo de convalidación parlamentaria descartó expresamente que el RDL 32/2021 fuese tramitado como proyecto de ley. Tras una atribulada, y sainetesca, votación en el Pleno

del Congreso, fue aprobado y publicado en el BOE. También llamativa, aunque de alcance menor, fue la corrección de errores, puntual, realizada por el artículo 4 del RDL 1/2022, de 18 de enero<sup>1</sup>, que modificó dos disposiciones del RDL 32/2021, de 28 de diciembre, a fin de disipar dudas interpretativas (la más relevante fue la de la disposición final cuarta –contrato indefinido no fijo en el sector público–).

Pese a contar con una significativa legitimación social, al ser fruto del acuerdo entre los interlocutores sociales y el Gobierno, lo que no sucedía al menos desde 1996, políticamente fue contestada y criticada desde diversos ámbitos de la Oposición, por una cosa (poco garantista, traicionando las expectativas de «derogación» de la reforma precedente) o por la contraria (introducía rigidez en la gestión del trabajo en España y, por tanto, dificultaba la competitividad y la creación de empleo en nuestro país). Sea como fuere, la reforma laboral entró en vigor, tanto formalmente como en la práctica, desplegando unos efectos inmediatos que han sorprendido a propios (aunque ahora consideren que es fruto de la previsión pactada, lo que relegitima su razón de ser, por acertada) y extraños (que consideran que, tras las muy buenas cifras, no hay sino «cosmética estadística» o «maquillado», al ser una parte de la nueva contratación indefinida discontinua, unos contratos otrora considerados fuente de precariedad y discriminaciones indirectas). En este escenario, el grupo Vox presentó un recurso de inconstitucionalidad (RI) contra la reforma laboral.

Por escrito firmado el 2 de junio de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional (TC) acordó admitirlo a trámite. Conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) se dio traslado de la demanda y documentación adjunta a las partes pasivamente legitimadas (Cortes Generales: Congreso de los Diputados y Senado, a través del conducto de sus presidencias, y al Gobierno, a través del ministerio de Justicia), al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Ordenada también la publicación en el BOE de la incoación de dicho recurso, así se produjo en el BOE de 9 de junio.

Hasta aquí estaríamos en el puro relato descriptivo de una situación, que traduce un procedimiento de inconstitucionalidad ante el TC, producida centenares de veces desde el advenimiento de la Democracia posconstitucional. Nada nuevo bajo el sol, salvo por la trascendencia social y económica de la norma con valor de ley que es objeto de impugnación constitucional. Pero falta un dato más que da una especialísima significación a este RI: el 17 de junio de 2022, UGT y CC. OO., partes del acuerdo que fijaba el contenido normativo del RDL 32/2021, de reforma laboral, registraban ante el TC un escrito por el que

---

<sup>1</sup> Modifica 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.

pretendían que el Alto Tribunal de garantías constitucionales le reconociera un interés legítimo a personarse en el procedimiento y poder, así, hacer la correspondiente defensa de la legitimidad constitucional de la norma legal de la que han sido coautores, coprotagonistas, al predeterminar en el acuerdo sus mandatos. Esto es, como «ley laboral socialmente concertada» consideran que tienen derecho a actuar, con una posición procesal de sujetos coadyuvantes de la constitucionalidad, en el juicio de inconstitucionalidad abierto, pese a no preverlo el artículo 34 de la LOTC, sí el artículo 81 de la LOTC.

¿Dónde está la singularidad, desde el plano del derecho constitucional, del asunto? En primer lugar, en que es la primera vez que formulan una petición así los sindicatos más representativos a nivel estatal. En segundo lugar, en que, hasta el momento, no se ha concedido nunca por parte del TC, que tiene una arraigada doctrina en virtud de la cual no se reconoce, salvo contadísimas ocasiones, muy excepcionales, esta posición de sujeto coadyuvante en los procesos de inconstitucionalidad de las leyes. Tercero, en que esta práctica tan restrictiva, incluso excluyente, es una anomalía constitucional respecto de los altos tribunales en los que están en juego derechos humanos fundamentales, en virtud de la figura del *amicus curiae*.

En este estudio nos proponemos analizar las razones jurídicas que darían viabilidad jurídica, al menos harían factible constitucionalmente, que pudiese prosperar tan razonable, e incluso coherente petición, pero tan «extrañada» en la práctica. Nos acercaremos críticamente a la doctrina del TC y verificaremos si resulta de aplicación plena a este supuesto. Asimismo, exploraremos si, en todo caso, hay alguna expectativa de que, producida una nueva mayoría en el TC, tras superarse el bloqueo precedente (reforma del art. 570 bis LOTC), esta sea una de las materias que conozcan la oportuna, incluso debida, evolución, con una reinterpretación diferente del artículo 81 de la LOTC, a la luz de los cambios culturales y sociales producidos (interpretación evolutiva en los términos de la –tan célebre como polémica– STC 198/2012, de 6 de noviembre).

## **2. El recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre: síntesis de sus argumentos**

### **2.1. La (pretendida) inexistencia del presupuesto habilitante ex artículo 86 de la CE**

#### **2.1.1. La ausencia de la urgente necesidad y el carácter artificial del condicionante comunitario**

Previamente a abordar el objeto neurálgico, el punto doliente, de este estudio, la cuestión procesal referida (el derecho o no de los sindicatos más representativos que han firmado el acuerdo para comparecer en el procedimiento de inconstitucionalidad de la reforma laboral en posición coadyuvante ex art. 81 LOTC), conviene advertir del máximo interés, no solo jurí-

dico-constitucional sino político-institucional, de este asunto, tanto en el plano teórico (institucional) como práctico (profundización de la democracia social). Dos planos que, a mi juicio, están muy estrechamente relacionados. Y ello porque, si bien, de un lado, pretender el reconocimiento de la personación implica «una acción estratégica sindical» en defensa de un «hecho profundamente democrático», como es el diálogo social (Baylos Grau, 2022), cuestionado por la sola presentación del RI, aunque en él no se haga referencia al mismo, no menos cierto es, a mi juicio, que supone una garantía de efectividad constitucional de la concertación social como método institucionalizado de producción de normas sociolaborales. Un método determinante en la época de la crisis pandémica (leyes de escudo social), derivada de la institucionalización del sindicato como un sujeto de entidad constitucional ex artículos 7 y 28 de la CE.

Además, como protagonistas del acuerdo normativo no solo tendrían una facultad de participar en el proceso, sino también de contar con todas las garantías para defender, incluso constitucionalmente, el resultado de su acción, el producto normativo concertado resultante, en su caso. Precisamente, así sucede con la reforma sociolaboral, de efectos prácticos inmediatos y exitosos probados, pese a lo que indica el RI.

Naturalmente, como se verá, esta dimensión jurídica tiene, de otro lado, para su viabilidad en el plano práctico o más operativo, un canal mucho más concreto, como es la interpretación del artículo 81 de la LOTC. Una (re)interpretación no solo a la luz del entendimiento procesalista de la figura del sujeto coadyuvante, que es la referida directamente en ese precepto orgánico, sino ampliando la mirada en el actual sistema multinivel de protección de los derechos fundamentales (en última instancia está en juego también la libertad sindical ex art. 28 CE, no solo la potestad legislativa de urgencia del art. 86 CE, pues esta ha elegido como procedimiento para su ejercicio una manifestación de aquella: la concertación social) a través de una comprensión evolutiva de esta figura. Con ello, en virtud de una práctica constitucional evolutiva, emergería la figura del *amicus curiae* en nuestro sistema y práctica procesal constitucional, tan institucionalizada, incluso en el plano normativo, en la experiencia jurisprudencial de los tribunales más relevantes de derechos humanos, como el TEDH y la CIDH, e incluso en el TJUE<sup>2</sup>.

La necesidad de avanzar en esta dimensión renovadora de la comprensión del artículo 81 de la LOTC a la luz de una marcada evolución normativa y contexto multinivel, que abre los procedimientos constitucionales, incluidos los de inconstitucionalidad, a sujetos que, sin ser partes directas del mismo, evidencian un interés legítimo constitucional a ayudar en la defensa de la constitucionalidad que predicán, aflora apenas se ponga de relieve que la eventual estimación del RI presentado por el grupo parlamentario Vox crearía un auténtico

<sup>2</sup> Como recuerda una autorizada doctrina (Baylos Grau, 2022), el *Diccionario panhispánico del español jurídico* define esta figura como «la persona física o jurídica que sin estar legitimada como parte o como tercero en un litigio interviene voluntariamente ante un tribunal para colaborar con este aportando información objetiva». Y trae a colación la STJUE de 8 de octubre de 2021, caso EPSU (C-928/19). En una línea análoga, Rojo Torrecilla (2022).

seísmo en la dinámica del sistema de relaciones de trabajo. El Estado constitucional de derecho ha querido que esta parte crucial del orden socioeconómico sea, a su vez, una pieza axial del orden constitucional.

Tal elevación institucional no debe sorprender. Es el reflejo de un doble principio: el principio social y el principio democrático. Cierto, el RI, que sí hace una profunda crítica al procedimiento para la votación en el Congreso, descalificándolo como quiebra democrática –lo que se agravaría por la sustracción al Parlamento de su tramitación–, no repara en esta dimensión socialmente concertada de la reforma, pero, en sí mismo, esta ausencia de atención expresa su desvaloración absoluta.

Interesa, pues, presentar, si bien solo de forma esbozada, dado que no es la cuestión aquí preferida, pese a su gran significación, los argumentos sobre los que se construye el RI para cuestionar la legitimidad de la reforma laboral. Ni que decir tiene que el eje cardinal –sin perjuicio de algún otro argumento oportunista– sobre el que se articula el citado RI se sitúa en el artículo 86 de la CE, al entender:

1. De un lado, que no concurriría en el RDL 32/2021, de reforma laboral, el debido presupuesto de la «necesidad urgente y extraordinaria».
2. De otro, que sí se produciría una afectación sustantiva de derechos de orden constitucional, rebasando el límite material previsto en el artículo 86 de la CE.

El primer bloque de impugnación constitucional, relativo al presupuesto habilitante, se divide, a la vez, básicamente en dos argumentos:

1. Ni concurriría la situación particular justificativa de la estricta necesidad urgente y extraordinaria, tratándose solo de una artificiosa construcción la que sustenta tal presupuesto en la apremiante condicionalidad comunitaria de la reforma.
2. Ni las medidas diseñadas constituyen una acción normativa inmediata (ausencia de conexión de sentido o relación de adecuación funcional), para modificar de forma significativa la situación jurídico-laboral preexistente a la reforma.

Se inicia el recurso con la exposición de la doctrina consolidada en la materia, que ha venido aquilatándose desde hace tiempo en la doctrina del TC (STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 4.º). Se trae este cuerpo doctrinal, reiterado, más como si de un homenaje solemne a lo obvio se tratara, que para asentar criterios firmes aplicables en apoyo de la impugnación de la concreta ley que se recurre.

Así, tras reiterar que el citado presupuesto habilitante tiene el sentido de límite jurídico en sentido estricto, sin que pueda utilizarse bajo el mero principio de oportunismo político de una regulación, rememoraré el triple canon de control de este juicio de adecuación



(identificación explícita y razonada de la situación singular; el carácter extraordinario y urgente de la necesidad que activa el presupuesto para dictar excepcionalmente una norma con valor de ley; la verificación de que existe una conexión de sentido o relación adecuada entre el presupuesto y las medidas finalmente adoptadas).

Pues bien, en su aplicación al caso concreto, el RI llama la atención sobre lo que considera una profunda contradicción en la que incurriría la norma impugnada constitucionalmente. A saber: mientras que el preámbulo pone el acento en el carácter estructural, incluso histórico y endémico, de los desequilibrios que trata de corregir, el Gobierno habría optado por una solución legislativa de «coyuntura». Por lo tanto –dice el RI–, carece de sentido afrontar un problema arraigado, cuya solución requiere tiempo y reflexión, también en sede parlamentaria, a través de una ley propia de soluciones de emergencia, de extraordinaria urgencia, decayendo, en consecuencia, su eventual fundamento constitucional.

No salvaría tal contradicción la condicionalidad de la existencia de la reforma, tanto en sí (debía hacerse imperativamente) cuanto en su método (debía pactarse), para acceder a los fondos europeos de la recuperación. La componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) volvería a incidir sobre la dimensión estructural de todas las reformas comprometidas. Por lo que poca incidencia podría tener para justificar el marco justificativo constitucional que hubiese una condición –aprobar en el menor tiempo posible la reforma pactada– para la presentación al cobro, de las llamadas contribuciones financieras para estos objetivos (art. 24.2 Reglamento 2021/41/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero).

Para el argumento del RI no habría ninguna exigencia comunitaria ni de un plazo perentorio ni de un contenido basado en instituciones estructurales, tratándose solo de un «compromiso voluntario» acogido por el Gobierno español. Por tanto, se trata de una reconstrucción artificial del presupuesto constitucional habilitante, creado libremente para predeterminar una justificación.

En definitiva, todas las medidas tienen un cariz estructural y, por lo tanto, apuntan a acciones a medio y largo plazo, lo que no justificaría una ley de tipo coyuntural, dada la excepcionalidad –idealmente– de la técnica del RDL (p. ej. contratos formativos ex art. 11 ET; sistemas RED ex art. 47 bis ET y sus normas de favor dentro del derecho de la seguridad –disp. adic. 44.<sup>a</sup> TRLGSS–, etc.). Inexistente concurrencia del presupuesto habilitante por las sintetizadas razones para las materias laborales que, a su entender, alcanzarían un juicio más agravado en el caso de las reformas de las cotizaciones, que el preámbulo considera aplicables por «extensión» y donde parecería más claro aún que no concurre la necesidad urgente y extraordinaria.

En consecuencia, el resultado sería una utilización abusiva de la técnica de creación de leyes en virtud del artículo 86 del CE, que socavaría el principio democrático del Estado constitucional de derecho (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4.<sup>o</sup>). La razón estriba en que

tan importantes materias estructurales, además de arraigadas, del mercado de trabajo y de las relaciones laborales no deberían ser sustraídas al debate en el Parlamento, desplazado aquí por el Ejecutivo (ni una mención desliza el RI a los interlocutores sociales –el silencio es suficientemente elocuente de la desvalorización que, sobre todo del sindicato, tiene el grupo que ha impugnado la reforma laboral ante el TC–). Un desplazamiento mayor en el caso de esta reforma laboral, al pactarse expresamente que no se tramitará como proyecto de ley, con la consiguiente autolimitación para el Gobierno y el «trágala» al Parlamento.

### 2.1.2. La ausencia de conexión de sentido entre la supuesta necesidad urgente y las medidas: la (pretendida) falta de inmediatez normativa

Como tampoco existiría –dice el RI– la debida conexión de sentido entre la supuesta necesidad urgente y el contenido concreto de cada medida, porque ninguna de ellas representaría una «acción normativa inmediata, que no puede esperar ni tan siquiera a la aprobación de una ley por el procedimiento de urgencia». Si se pretende resolver con urgencia un problema estructural, cambiando las reglas de juego de la contratación, parecería claro que sus efectos serán remotos en el tiempo. Las empresas necesitarán un tiempo de adaptación (superior al periodo de *vacatio legis* general concedido –3 meses–). Por lo tanto, estaríamos ante medidas que carecerían de la necesaria eficacia inmediata, su completa ejecución «sufrirá una gran dilación», dada la complejidad de las medidas y su naturaleza estructural, no perentoria.

A más a más, desde esta línea de razonamiento crítico se apela a la necesidad de que las empresas puedan tomar conciencia del verdadero alcance de los cambios de calado que introduce la reforma, exigiendo en muchos casos –argumenta el RI– un periodo de adaptación notable. La complejidad de las medidas y su novedad exigirá ir más allá de la gestión de los departamentos de recursos humanos, porque la normativa presenta tales dudas –a su entender– que no podrán sino dilatar la toma de decisiones, por lo que los efectos inmediatos serán imposibles. En consecuencia, tampoco desde este canon de control jurídico del presupuesto habilitante del artículo 86 de la CE se cumpliría, contrariando la doctrina constitucional (SSTC 237/2012, FJ 6.º y 93/2015, FJ 10.º), porque no están en las condiciones debidas para dar respuesta inmediata a sus objetivos.

El previsible impacto remoto de esta reforma laboral estructural rompe, pues, la conexión de sentido entre la pretendida necesidad urgente de la reforma y la capacidad de las medidas para actuar de forma idónea a tal fin. Justamente, se dice, la activación del procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria no hubiera representado ninguna amenaza para los objetivos y sí hubiese respetado el principio democrático. La actuación gubernamental responde más a acciones preventivas y de adaptación innovadora legislativa –con un alcance muy sustancial– que a «acciones quirúrgicas de emergencia» (STC 68/2007, FJ 10.º), por lo que habría desbordado los límites razonables de su potestad, incurriendo en abuso o en uso arbitrario (STC 139/2016, FJ 3.º).

## 2.2. La extralimitación material: vulneración de la prohibición de afectar de forma sustancial al contenido esencial de derechos constitucionales

Un segundo bloque argumental se reconduce hacia el intento de convencer al TC de que el RDL 32/2021, carente de presupuesto habilitante (que tampoco el debate tenido en el Parlamento sobre la convalidación habría servido para subsanar el defecto, porque se habría presentado de forma muy parca o lacónica), ha desbordado también el límite material (STC 38/2016, FJ 6.º), esto es, la prohibición de afectar el contenido esencial de derechos como el derecho al trabajo (art. 35) y el derecho a la negociación colectiva (art. 37 CE). Más aún, se pone el acento en que la reforma tendrá una «honda repercusión sobre el modelo español de relaciones laborales en tanto altera algunos de sus pilares e instituciones básicas», novaciones de gran alcance y efecto estructural. El resultado sería una profunda innovación estructural encubierta de norma coyuntural, viene a afirmar.

De nuevo se apela a la (pomposa, esto es innegable, para cualquier analista de esta reforma no integrista) exposición de motivos, en la que se exalta la gran «ambición» de la reforma, en sí, y respecto de otras precedentes, antesala de transiciones de calado: «hacia un modelo más justo y garantista [...]. Un cambio de paradigma [...]». Una nueva «gran transformación del mercado de trabajo español [...]». El RI insiste en esta idea para resaltar la profunda (pretendida) innovación que conlleva el nuevo marco legal, para así enfatizar más la inadecuación de la técnica legislativa en el plano constitucional, hasta detenerse en la explicitud por el Gobierno del sentido de antesala o prelude de la «gran reforma» que viene: «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 [...]».

Junto a estas referencias a las expresiones y frases más rimbombantes y solemnes, pura idealizaciones de los contenidos normativos (las exposiciones de motivos no están pactadas, recuérdese, por tanto no responden a la voluntad concorde, sino a los deseos y visiones del autor de la misma, el Gobierno, que aprovecha la oportunidad para darse autobombo), el RI hace un cierto recorrido por modificaciones concretas, a fin de poner de relieve también esta idea de reforma estructural y profunda, no parcial o menor. La contratación temporal, la negociación colectiva (alteración reglas de preferencia de los convenios, ultraactividad indefinida, etc.) y las cotizaciones sociales serán tres de los bloques normativos modificados que reflejarían esa dimensión sustantiva.

## 2.3. Los (pretendidos) vicios en el procedimiento de votación

El tercer y último bloque de argumentos –muy profusos– de impugnación de la reforma laboral tiene que ver con los pretendidos vicios del Pleno en el que se convalidó la reforma

laboral (con dos votaciones, la de convalidación, y la de no tramitación como proyecto de ley, ganadas ambas por un solo voto –en el primer caso por posible error informático de un diputado de la Oposición–). Es conocido el bochornoso espectáculo dado por la cámara en este punto. Pero de ahí a entender que se trata de una quiebra absoluta del principio democrático parece que media un abismo. No nos detendremos en este sainete, al que el RI dedica 10 páginas, evidenciando su relevancia para él.

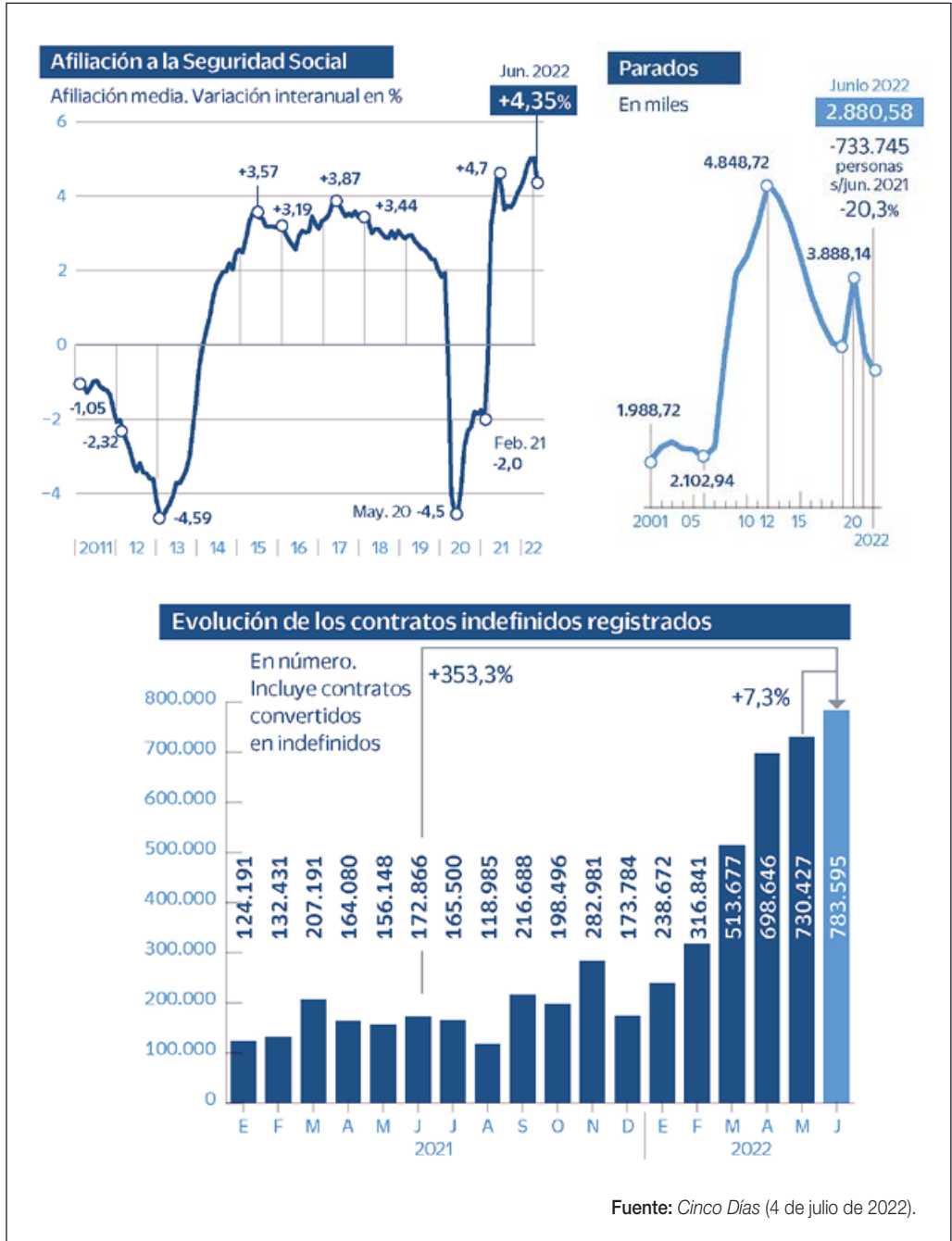
## 2.4. La desautorización práctica de la crítica del RI por «efecto remoto»: el (relativo) éxito inmediato de la reforma

Expuestos, con una sustancial neutralidad –sin perjuicio de algún comentario o glosa efectuado al hilo de algunas de las expresiones utilizadas, por el RI e incluso por el típico preámbulo-cuento que adorna esta norma– los argumentos del RI, procedería analizar su solvencia jurídica o, al contrario, su debilidad atendiendo a la realidad de la reforma y al estado del arte interpretativo constitucional de la potestad legislativa de urgencia ex artículo 86 de la CE. Pero, como ya he advertido, no es esta la misión del estudio emprendido aquí, porque se trata de la cuestión de fondo del RI. Pero antes de ella el TC debe abordar la cuestión procesal que resulta realmente innovadora en este tipo de procedimientos de constitucionalidad: la personación de los sindicatos concertantes de la reforma laboral como coadyuvantes procesales para defender la legitimidad constitucional de su contribución normativa esencial. Este es el aspecto que interesa en este artículo.

No obstante, no me resisto a hacer dos observaciones. De un lado, reseñar solo la visión tan simplista de las relaciones entre problemas estructurales y soluciones de urgencia que exhibe el RI. Llevada a sus extremas consecuencias haría inconstitucionales la mayoría de los adoptados (p. ej. el Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio, que trata de poner coto al sistemático y arraigado abuso de la temporalidad en el personal estatutario de salud), que presenta una imagen reductiva de la doctrina constitucional (p. ej. SSTC 47/2015, FJ 5.º y 139/2016, FJ 3.º). De otro, se augura un estrepitoso fracaso al que la realidad abocaría la segunda línea argumental del RI. Me refiero a la relativa al efecto de cambio remoto auspiciado para la reforma laboral.

En efecto, parece desmentir esta crítica de eficacia normativa diferida en el tiempo por la gran dilación de efectos la «prueba estadística» (con permiso de la cita atribuida a Mark Twain: «hay tres tipos de mentiras: las mentiras, las malditas mentiras y las estadísticas»; invocada por la abogada general en sus conclusiones para ejemplificar la fascinación por el número en la STJUE de 30 de junio de 2022, C-625/20 –reconoce el derecho a una doble pensión por incapacidad permanente total en el mismo régimen de seguridad social, si perjudica más a las mujeres–). Conforme a esa realidad estadística (que algún sector crítico considera artificial o «maquillada»): prácticamente uno de cada dos contratos firmados en junio (44,3 %) son indefinidos (783.595).

Gráfico 1. El mercado laboral en junio de 2022



Esto es, se constata un récord histórico de contratos indefinidos. Una parte muy importante son, cierto, contratos fijos discontinuos, como ha previsto la reforma, que quería canalizar la contratación de obra o servicio por esta otra vía, dando una salida razonable y transaccional a un grave problema de abuso.

Una evolución positiva que se produce, además, mes a mes, y que incluso evidenció sus primeros efectos exitosos antes incluso de entrar en vigor. A diferencia de nuestro legendario Cid Campeador, que, según la leyenda (y la ficción cinematográfica), ganaba batallas después de morir, por el pavor que su solo nombre y su figura erguida sobre Babieca infundía a los musulmanes, la reforma laboral, a lomos del RDL 32/2021 y el acuerdo social que lo precedió, sin duda determinante para este éxito, empezó a calar desde su aprobación, sin necesidad de esperar a la *vacatio legis* de tres meses. Ciertamente, sin perjuicio de algunos sobresaltos (como en el ámbito del personal de investigación que, por cierto, llevó a otro real decreto-ley para afrontar las incertidumbres generadas en la aplicación de la reforma laboral a este sector, el RDL 8/2022, de 5 de abril)<sup>3</sup>.

### **3. Marco normativo: legitimación cerrada y excluyente en el procedimiento de inconstitucionalidad vs. apertura «común» a la intervención coadyuvante**

La doctrina constitucional y jurisprudencial (STS 456/2022, de 18 de mayo) vienen reconociendo la «capacidad abstracta de los sindicatos para la protección y defensa de los derechos de los trabajadores». Un concepto de persona trabajadora, por cierto, entendido en un sentido jurídico-constitucional amplio, como evidencia la reciente STS, Sala 4.ª, 684/2022, de 20 de julio. En ella, revocando la sentencia de la Audiencia Nacional en sentido contrario (concluyó la falta de legitimación activa), se reconoce legitimación activa a los sindicatos más representativos para impugnar el despido colectivo de la empresa Portier Eats Spain (empresa del grupo Uber), realizado por vía de hecho, pese a que la empresa esgrimía la falta de legitimación al tratarse de personas trabajadoras «autónomas» (personas empleadas en una plataforma digital de reparto de comida a domicilio) y que los sindicatos entienden que adolecen de «falsa autonomía». Ahora bien, en este, como en todos los casos, se les exige acreditar un «vínculo concreto» con el proceso jurisdiccional en el que pretenden intervenir.

¿Y en los procesos constitucionales? En una visión aislada, normativamente hablando, del régimen de la personación en el procedimiento de inconstitucionalidad la intervención procesal de los sindicatos no tendría cabida, al no explicitarlo el citado artículo 34 de

<sup>3</sup> Real Decreto-ley 8/2022, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (Molina Navarrete, 2022).

la LOTC. En cambio, diferente sería la lectura sistemática. El artículo 81.Uno de la LOTC permite la suplencia de esa falta de referencia expresa en virtud del reconocimiento, como regla común y supletoria para todos los «procedimientos constitucionales» (usa el plural, sin exclusión), de la «posición de coadyuvante procesal». La condición material exigida es acreditar un «interés legítimo constitucional» a intervenir en un procedimiento constitucional concreto, no ya el de amparo, sino el de inconstitucionalidad.

En estricto derecho procesal, se tiene por posición coadyuvante la que asume un sujeto tercero que se incorpora a un proceso pendiente entre dos partes, demandante y demandada originarios, en este caso entre recurrentes (grupo parlamentario Vox) y recurridos (Cortes Generales y Gobierno) en el proceso constitucional de referencia, a fin de sostener o apoyar, con razonamientos, alegaciones y pedimentos las pretensiones de alguna de las partes, por tanto, podría ser en defensa de la legitimidad constitucional del Real Decreto-ley 32/2021 (de reforma laboral) o a favor de su inconstitucionalidad. Lógicamente, en este caso, el sindicato personado lo haría en defensa de la norma en la que ha tenido un protagonismo activo, en el ejercicio de su propia competencia-derecho constitucional, la concertación social de leyes relativas a los intereses socioeconómicos que le son propios (art. 7 en relación con el art. 28 CE), colaboración así en el ejercicio de una potestad legislativa externa o ajena, la del Gobierno ex artículo 86 de la CE. Por tanto, no intervendría en defensa de una potestad propia, sino ajena, pero en la que coadyuvaría en un doble plano: en el del procedimiento de producción previa a su aprobación (en el Consejo de Ministros) y convalidación (Congreso de los Diputados), y en el proceso que se sigue para su conservación constitucional, pretendiendo evitar su invalidación (TC).

De este modo, la norma constitucional prevé una participación en defensa de tal posición colaboradora o cooperativa de una parte (recurrente) u otra (recurrido), si se da la condición sustantiva, de legitimación, que establece (en línea con la figura de la intervención procesal de persona tercera prevista con carácter general en el art. 13 Ley de enjuiciamiento civil –LEC–, de aplicación supletoria ex art. 80 LOTC) la concurrencia de un interés legítimo en el proceso constitucional para el que se pretende la personación para actuar representando un interés que le es propio, aún en defensa del ejercicio de una competencia ajena. Se dice que esa personación no puede ser distinta de la ya prevista en cada procedimiento típico constitucional, sin añadir sujetos nuevos, limitándose el precepto a una cuestión mucho más prosaica y técnica: la necesidad de conferir representación a persona procuradora y actuar bajo la dirección letrada. Pero es evidente que, así razonando, se incurre en un extremo reduccionismo formalista, banalizando la interpretación una institución que la ley orgánica ha querido institucionalizar, para un efecto útil, no para neutralizarla en sede práctica.

No bastará con cualquier interés legítimo de índole constitucional. De forma particular, tendrá que acreditarse un interés legítimo constitucional concreto a intervenir como coadyuvante en un procedimiento de inconstitucionalidad igualmente específico o concreto, no de forma genérica o abstracta, universal. En este sentido, no es dudoso que un sindicato



representativo estatal (art. 7 CE, arts. 6 y 7 LOLS), como entidad asociativo-representativa de relevancia constitucional (SSTC 18/1984, 67/1985, 121/1997), trascienda los intereses como sujetos contractuales o negociales (ex art. 37 CE) propios (SSTC 4/1983 y 20/1985), para defender intereses generales. Pero se necesita algo más para sostener esa facultad de persona en un procedimiento de inconstitucionalidad como el que afecta a la reforma laboral. De ahí que haya que dar un mayor desarrollo a las razones de fondo que sustentarían la legitimación procesal pretendida por el sindicato: una intervención procesal voluntaria adhesiva simple, en defensa de la constitucionalidad (una convergencia adhesiva que puede suponer una diferencia de cierto relieve, aunque veremos que relativa, respecto de la figura del *amicus curiae*, que actúa más como cooperador con el tribunal en la busca de la decisión más correcta constitucional, incluso de mejora y progreso del orden constitucional en juego-).

## 4. Razones jurídicas para la defensa del interés legítimo sindical para comparecer como coadyuvante de la reforma en el proceso de inconstitucionalidad

### 4.1. La singularidad de la reforma laboral como ley: el paradigma de las leyes socialmente concertadas

En la búsqueda de ese interés legítimo constitucional específico o *ad hoc* para que proceda la intervención coadyuvante sindical, un primer paso debe ser identificar en el procedimiento de inconstitucionalidad abierto un vínculo concreto en términos, como se recordó al traer a colación la doctrina jurisprudencial social, de beneficio o ventaja, o al revés, perjuicio relevante, con transcendencia constitucional, de estimarse el RI. Al respecto, parece de evidencia que así sería, dado el ámbito material del RDL 32/2021, que entra de lleno en los «intereses sociales y económicos que les son propios», ex artículo 7 de la CE (en relación con los arts. 37 y 28 CE), pues afecta a las posiciones del conjunto de la población (clase social) trabajadora.

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, responde de forma emblemática a una modalidad específica de las normas con valor de ley, en este caso de normas de urgencia de titularidad del poder ejecutivo, caracterizada por tratarse de una «ley laboral socialmente acordada, previo proceso de negociación de buena fe a triple banda» (sindical, empresarial y gubernamental). Consecuentemente, no se trata de una norma con valor de ley más, estricta competencia del poder ejecutivo, por lo que concierne a la modalidad de leyes del artículo 86 de la CE, sino a una norma con valor de ley especial por el procedimiento de elaboración, consistente en un estricto proceso de negociación gubernamental con los sujetos sindicales y empresariales con mayor representatividad socioeconómica, ex artículo 7 de la CE. Un producto normativo negociado que, además, termina con el éxito del pacto, tras una intensa y compleja actividad negociadora. No queda ahí solo el compromiso alcanzado,



sino que se formaliza un acuerdo regulador que el Gobierno, en estricta ejecución de sus competencias normativas, se comprometía a respetar en términos literales. Por supuesto, se trata de un compromiso condicionado, a su vez, a la decisión parlamentaria, que podía haber tomado una posición distinta, de modo que el Gobierno cumplía con promover de buena fe en la negociación-votación parlamentaria el rechazo por el Congreso, lo que finalmente sucedió, por la mínima.

Ciertamente, la Constitución española no regula de forma expresa este tipo de leyes, ni le reserva un régimen particular, tampoco para el ámbito de la legislación laboral y de seguridad social, ámbito exclusivo del Estado (art. 149.1.7.<sup>a</sup> y 17.<sup>a</sup> CE; STC 39/2021, de 18 de febrero). En consecuencia, también en el ámbito sociolaboral, como no podía ser de otro modo, la competencia legislativa reside exclusivamente en el Parlamento español, lugar de la soberanía nacional, y, en los estrictos supuestos del artículo 86 de la CE, en el poder Ejecutivo (Gobierno). Ahora bien, que el texto constitucional, a la altura de 1978, no las prevea expresamente no quiere decir ni que estén excluidas, ni que adolezcan de una especial relevancia constitucional tácita, al ser muy típicas del doble principio social y democrático que rige la forma de «Estado constitucional de derecho» (art. 1 CE en relación con los arts. 1, 7, 9.2 y 10 CE).

No son solo sujetos contractuales, sino también son sujetos de acción político-jurídica en el ámbito sociolaboral, al ocupar un papel de «organismos básicos» en el sistema político-institucional (STC 11/1981), desbordando los intereses asociados a los vínculos de afiliación (SSTC 39/1986, 134/1994, 101/1996, 11/1998, etc.). No sorprende, pues, que este tipo singular de leyes sociolaborales, caracterizadas por una intervención activa, aquí determinante, de los interlocutores sociales en el contenido normativo de estos productos de valor legal, tuviera su origen en el modelo de concertación social (STC 39/1986, 31 de marzo), esto es, en un sistema basado en el intercambio e interrelación político-social entre Gobierno y sujetos sociales más representativos, a fin de afrontar de forma eficaz situaciones de elevada complejidad para su gobernabilidad (como la reforma laboral). Recientemente, así lo ha reafirmado la «legislación de escudo social» derivada de la triple crisis pandémica (sanitaria, económica y laboral), la fórmula de la «legislación sociolaboral negociada» y acordada se ha mostrado como instrumento tan eficaz como socialmente legitimador de decisiones de valor legislativo axiales para la economía y para la sociedad (p. ej. acuerdo sobre la reforma de pensiones).

Por supuesto, la competencia en la producción de la norma es del sujeto político-institucional originario designado, en este caso, el Gobierno, que ni se ve sustituido ni se ve desplazado, al no poder delegar en los interlocutores sociales tal competencia, ni en el caso del artículo 86 del ET ni en el del artículo 85 de la CE. La neutralidad formal de este tipo de leyes en el reparto constitucional de competencias reguladoras es incuestionable.

Nada de este acervo jurídico-constitucional, normativo y dogmático, estaría ahora en cuestión por el escrito de personación del sindicato, al contrario, se reafirma. Por lo tanto,

en juego no estaría ninguna competencia sindical propia, sino un estricto interés legítimo constitucional propio, como exige la figura de la intervención procesal por tercero interesado ex artículo 81 de la LOTC en relación con el artículo 13 de la LEC. Desde esta lectura estrictamente técnico-jurídica, aunque defensora de una visión amplia del principio democrático en la defensa de los procesos constitucionales ex artículo 81 de la LOTC, tan manifiesto como que la competencia legislativa de urgencia es del Gobierno, resulta, a nuestro entender, la legitimidad constitucional del interés sindical a coadyuvar en la defensa de la conservación constitucional de una norma con valor de ley en la que no solo ha participado de forma determinante, acordando los términos de los textos legales, sino que, de entenderse inconstitucional, impactaría de forma muy profunda y negativa en el conjunto de los intereses socioeconómicos, y político-institucionales, ex artículo 7 de la CE, que le son propios.

#### 4.2. La actividad de concertación social normativa como contenido –esencial o adicional– de la libertad sindical y la intervención coadyuvante como garantía

La Constitución no es neutral respecto de los sujetos sindicales, favoreciendo, de conformidad con la doctrina constitucional, especialmente a los más representativos (y a las patronales de la misma naturaleza), a los que otorga un papel-estatus privilegiado para protagonizar la articulación del tejido socioeconómico, más particularmente en el ámbito de las relaciones de empleo y de trabajo, no solo para la negociación entre poderes de autonomía colectiva privada (art. 37 CE), sino también como canal de interlocución por excelencia del poder público en la expresión de esos intereses de grupo. En este sentido, al margen de la incidencia de otros preceptos genéricos (art. 1 o art. 129 CE), hoy se acepta comúnmente que el artículo 7 de la CE ha evolucionado hacia una comprensión como fundamento normativo legitimador de un amplio catálogo de formas de concertación social en nuestro sistema político-institucional. Por supuesto, se trata de canales compatibles y complementarios con los formalizados de expresión de la voluntad legislativa de los poderes del Estado, con inclusión de la legislación negociada y acordada. Todo ello siempre, lógicamente, que se mantenga en defensa de los intereses sociales y económicos que le son propios (STC 121/2001, 238/2005).

Como se desprende de la doctrina constitucional (STC 39/1986, 31 de marzo), la actividad sindical externa como sujeto negociador con poderes públicos para producir una ley está también protegida por la libertad sindical ex artículo 28 de la CE en relación con el sistema de normas de fuente internacional, en las que se funda y les sirve de orientación interpretativa ex artículo 10.2 de la CE (STS, Sala 4.<sup>a</sup>, 347/2019, de 8 de mayo). No queda claro, en efecto, estando discutido en la doctrina científica (Cruz Villalón, 2006) si integra el contenido esencial o, en cambio, el adicional, de la libertad sindical. Si cuando se trata de una actividad de negociación colectiva es doctrina constante que estamos ante el conteni-

do esencial de la libertad sindical ex artículo 28 en relación con el artículo 37 de la CE (Convenios 87 y 98 OIT, art. 11 CEDH; arts. 5 y 6 de la Carta Social Europea), cuando se trata de manifestaciones de la concertación social (p. ej. ley socialmente negociada), el TC parece preferir su adscripción al contenido adicional (STC 39/1986), como en la concertación institucional y consultiva. A nuestro juicio, una visión evolutiva de la garantía del contenido esencial ex artículo 51 de la CE, conforme a la etapa actual de la concertación social, sería más adecuado considerarlo como contenido esencial, una vez el poder público ha decidido –no está obligado– seguir esa opción pactada.

Ahora bien, sea contenido esencial u adicional, no admite dudas que, abierto tal proceso de legislación laboral socialmente concertada y alcanzado el correspondiente acuerdo, el sindicato firmante, representativo de intereses *erga omnes*, tiene un interés legítimo constitucional a defender la conformidad constitucional de la «ley-acuerdo de contenido normativo» formalizado, una vez que se ha impugnado en el correspondiente proceso constitucional, como aquí ha sucedido. Por tanto, en este tipo de asuntos, el artículo 81 de la LOTC debe interpretarse de conformidad con preceptos tales como el artículo 7 y el artículos 28 de la CE, además de, lógicamente, en atención al artículo 24 de la CE, pues en juego está la efectividad de la tutela jurisdiccional de aquellos, cuando se impugna el RDL 32/2021, comprometiendo su continuidad, incluso con el compromiso de no tramitación como proyecto de ley para evitar alterar los delicados equilibrios reguladores en las relaciones de trabajo acordados. Intervenir no es obligación, sino una posibilidad, pero ejercida, no sería ni razonable ni coherente, ex artículo 81 de la LOTC, rechazarla, cuando un fallo estimatorio del RI tendría un impacto sísmico en intereses *erga omnes* propios.

### 4.3. ¿Una reinterpretación evolutiva del sujeto coadyuvante constitucional a la figura del *amicus curiae*? ¿De quién es amigo el sindicato firmante?

Honestamente, no creo que, de rechazarse la figura, de gran tradición jurídica y arraigo en los sistemas de jurisdicción internacional protectora de derechos humanos en todo tipo de procesos, también de invalidez de las leyes, del *amicus curiae*, sin una previsión específica en la LOTC (sí, aun en fórmulas difusas, en otras leyes nacionales), se resienta la solidez de las razones esgrimidas, en las páginas precedentes, a favor del reconocimiento a los sindicatos firmantes de la reforma laboral el derecho a personarse en el procedimiento de inconstitucionalidad abierto contra ella. No habiendo acuerdo pleno en el sentido de esta figura<sup>4</sup>, la distinción entre la condición de coadyuvante (se adhiere a una de las posiciones

---

<sup>4</sup> Que tiene las formulaciones más dispares. Por ejemplo, el artículo 23 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional de la República Dominicana establece que «se considera «amicus curiae» o amigo del Tribunal a la persona física o jurídica, o a la institución del Estado que, ajena al litigio o al

de parte, aun en defensa de interés legítimo propio) y la de «amigo del tribunal» (desde una posición autónoma colabora con el tribunal para dar la solución que más vigor dé al orden constitucional, aportándole puntos de vista que enriquecen los propios de la alta curia) se mantiene. Ahora bien, entendemos que la legitimación de la personación sindical en casos como este puede dar mayor vigor a la relectura evolutiva propuesta para el artículo 81 de la LOTC, que también exige comprenderse en los términos sistemáticos y contextuales internacionales, ex artículos 9.1 y 10.2 de la CE.

Así lo entiende un sector de la doctrina constitucionalista, pues la interpretación de la figura de la intervención coadyuvante ex artículo 81 de la LOTC en los términos más propios de la figura del *amicus curiae* (p. ej. Corte Suprema de los Estados Unidos prevista por la Rule 37; art. 62 Reglamento Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos) (Bazán, 2003) permitiría una visión más plural del conflicto. De este modo, con sus aportaciones se vigoriza la posición hermenéutica del TC a la hora de sentenciar en asuntos en los que el proceso legislativo ha desbordado la acción pública, para dar protagonismo determinante a grupos especialmente relevantes de la comunidad. Con ello se logra una dosis adicional de legitimación social del proceso constitucional.

Con ello, junto al principio democrático del Estado social constitucional de derecho, se refuerza el principio procesal contradictorio (una doble idea resaltada por la STEDH de 23 de junio de 1993, caso Ruiz Mateos vs. España, que terminó avalando la participación de las partes –sujetos particulares– en el proceso constitucional, en aquel entonces no posibilitado) (Cano Mata, 1985), con lo que se amplía las oportunidades de éxito procesal del interés propio esgrimido en el pleito por causa ajena, como es el aquí pretendido y que se justifica particularmente por el tipo de ley cuestionada, como se razonó *ut supra*. En esta dirección cabe razonar igualmente atendiendo al artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, derecho a un proceso equitativo, aplicable también en el ámbito de procedimientos constitucionales como el de referencia (el numeral 2 del artículo 36 del CEDH reconoce el *amicus curiae*). Así como siguiendo la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales (la ratificación del protocolo de reclamaciones colectivas de 1996 abre un nuevo horizonte, interpretativo y procesal), especialmente cuando en juego están los artículos 5 y 6 del CSER, pero no solo.

Precisamente, la introducción operativa de la figura del *amicus curiae* en estas jurisdicciones del máximo nivel de garantías obedecería, por lo general, a un loable objetivo de democratización sustancial de los procesos constitucionales, así como de defensa de los

---

proceso del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación. El *amicus curiae* participa en casos de trascendencia constitucional o que resulten de interés público, como son la acción directa de inconstitucionalidad [...]. Deberá poseer reconocida competencia sobre la cuestión debatida y su opinión carece de efectos vinculantes para el Tribunal».

derechos humanos, que en estos altos tribunales se despliega, a raíz de la trascendencia social general de una parte importante, sino total, de las cuestiones que en ellas se ventilan. Que este propósito converge plenamente con el objeto del RI contra la emblemática ley laboral socialmente concertada que representa el RDL 32/2021 está fuera de toda duda. La comprensión del artículo 81 de la LOTC en términos análogos a esta figura facilitaría el efecto útil de tal precepto orgánico, porque permite a los sujetos firmantes del acuerdo de reforma intervenir por la extraordinaria relevancia social del objeto discutido en él, con trascendencia mayor, como se indicó con la prueba estadística, para el interés general que para el interés corporativo sindical mismo. De este modo, no solo se atendería un derecho contemplado en el artículo 81 de la LOTC, sino que facilitaría aportar al Alto Tribunal elementos de enjuiciamiento que pueden escapársele.

## **5. La anómala doctrina constitucional: persistente resistencia del TC a reconocer la intervención coadyuvante para los sujetos colectivos no públicos**

Lamentablemente, no ha sido la posición hasta ahora del TC (Bauer Bronstrup, 2016), sino la opuesta. Ha venido rechazando la participación de sujetos que defienden intereses particulares en procedimientos constitucionales sobre leyes, por su carácter general y abstracto (AATC 175/2004 y 1203/1987). También cuando se trata de intereses puramente corporativos o de estricta asociación grupal (ATC 252/1996, para una asociación de médicos interinos, si bien en este caso hubo un voto particular firmado por tres magistrados que entienden existente el interés legítimo a la intervención coadyuvante; ATC 248/2008, de 24 de julio, para una asociación de empresarios de vehículos de transporte con conductor respecto de una ley autonómica de transporte por carretera). Incluso cuando se ha tratado de partidos políticos (ATC 263/2008).

Pero, con reconocer la gran losa interpretativa que supone esta práctica muy ominosa del TC, a mi juicio no sería aplicable en relación con la impugnación de una ley laboral socialmente concertada. Conviene hilar más fino. No nos encontramos ni ante estrictos sujetos de la sociedad civil (sujetos de índole particular o asociativa) ni tampoco de la sociedad política (partidos políticos –estos son también entidades constitucionales, pero tienen la oportunidad de participar en la defensa de la ley que han contribuido a crear a través de la intervención del Parlamento en que se integran como grupo parlamentario, los sindicatos no la tienen–). Estamos en este caso ante sujetos de expresa trascendencia constitucional que defienden intereses generales y que han participado directamente en la producción de la ley impugnada, comprometiéndose el titular de la potestad legislativa (el Gobierno) a respetar lo pactado, sin tramitación mediante proyecto de ley en las Cortes. Estando en el ejercicio de poderes constitucionales originarios de participación autónoma y concertada ex artículo 7 y 28 de la CE sería más próxima la doctrina del TC, que sí admite tal intervención coadyuvante (p. ej. ATC 172/1995, aun para un poder de autogobierno autonómico) (Defensoría del Pueblo, 2009).

## 6. Epílogo: Nuevos tiempos, nuevas garantías, mayor democratización social

Si los usos, fueros y fazañas iban al caso concreto, en Bolonia [Escuela de la segunda generación de glosadores, en el siglo XIII] nos elevábamos al mundo de las ideas mediante la Lógica y la Dialéctica. Eran normas [...] válidas para múltiples conflictos reales. Me parecía increíble que más de mil años atrás los juristas romanos fueran tan lúcidos y comprendieran tan bien las luces y sombras perennes de la naturaleza humana. Los maestros nos hacían correr tras los destellos de una justicia a la que toda la humanidad tenía derecho y se nos obligaba a razonar como aquellos preclaros hombres.

Juan Francisco Ferrándiz

*El juicio del agua*. Grijalbo, 2021, p. 365

Los procesos constitucionales en general, y los relativos a la legitimidad de las leyes en particular, sobre todo si tienen una especial transcendencia social, como la reforma laboral, deben desenvolverse no solo conforme a las reglas técnico-jurídicas que le dan sentido y ordenan su desenvolvimiento bajo los imperativos de la seguridad jurídica y la contradicción, sino también reflejando lo más posible la complejidad de la realidad que enjuician, jurídicamente, pero con una indudable proyección de política del derecho. No es ningún planteamiento heterodoxo, al contrario, resulta estrechamente adherente a tres de los principios básicos que ordenan estos procedimientos constitucionales en un Estado de derecho como el español. Dos son sustantivos, el otro estrictamente procesal: el principio social, el principio democrático y el principio contradictorio.

En atención a ellos no parece muy cuestionable, en un plano de justicia constitucional conforme al ideal normativo reflejado en el artículo 1.1 de la CE en relación con los artículos 7, 9.1, 10 y 28, que una «ley laboral socialmente concertada», como la que ha supuesto el RDL 32/2021, que ahora se juega su suerte –inicialmente bastante exitosa en su aplicación práctica, frente a la crítica por efecto difuso o diferido del RI– ante el TC, en virtud del RI que un grupo parlamentario minoritario ha presentado, deba tener la oportunidad de ser defendida, en sede constitucional, por quienes han sido protagonistas directos. No, en absoluto se trata de una intervención en defensa del ejercicio de competencia propia, tampoco compartida, que no la tienen, pues la potestad legislativa de urgencia pertenece en exclusiva a un tercero institucional, el poder Ejecutivo (art. 86 CE), pero sí en el ejercicio, coadyuvante, de un interés legítimo constitucional que sí le es propio y que integra el contenido de un derecho de rango fundamental (art. 28 CE).

Para hacer frente a esta exigencia, en un buen número de cortes constitucionales de derecho comparado, así como en las cortes internacionales de derechos humanos, como el TEDH, la CIDH, e incluso el propio TJUE, han conocido reformas normativas, así como profusas prácticas, en las que, a través de una figura procesal histórica, el *amicus curiae*, han canalizado este imperativo de participación colectiva en los procedimientos constitucionales de mayor transcendencia (reflejando, en el fondo, la vieja idea de Carnelutti de que el proceso es siempre colectivo). España carece tanto de esa norma específica como de una práctica constitucional en tal sentido, que se resiste a ese avance.

Ahora bien, que no dispongamos de una norma específica no quiere decir en modo alguno que carezcamos del canal normativo adecuado para garantizar este tipo de exigencias de democratización social de los procesos constitucionales en los que su objeto reviste una especial transcendencia social y, además, la ley enjuiciada responde, en sí misma, a esa complejidad social, al ser una ley concertada con los interlocutores sociales al máximo nivel (art. 7 CE). Ese canal de acción participativa de derecho procesal constitucional positivo es el artículo 81 de la LOTC, en el que se recoge expresamente, como una regla común y supletoria, la figura procesal del sujeto coadyuvante. Que, hasta hoy, el TC, con una doctrina extremadamente restrictiva de derechos, por tanto, ominosa en sentido estricto, no lo haya considerado así hasta el momento, no significa que no sea posible, incluso necesario, llevar a cabo una revisión de derecho vivo, en tanto no sea la propia ley la que introduzca figuras que den más seguridad a esta necesidad de garantías más adecuadas para la efectividad de derechos fundamentales, como la libertad sindical. Como evidenciara A. Ross (2000), si es el ser el criterio determinante para la existencia del derecho, este no es solo hecho, sino también deber ser normativo (Ferrajoli, 1999), abierto a la evolución sociocultural (STC 198/2012).

En este escenario de complejidad, dinamismo y cambio sorprende que la Defensa del Derecho de la Competencia (art. 15 bis LEC), cierto que en el proceso jurisdiccional civil, sí refleje esta evolución (solo para la CNMC, no sujetos privados) (Torre Sustaeta, 2021), y el derecho social, en sede constitucional, no. En los Estados Unidos sí resulta de gran utilidad para la defensa de los intereses difusos (p. ej. acción colectiva respecto la tutela de las personas consumidoras). Ahora, la valiente y muy bien fundada decisión de UGT y CC. OO. de pedir al TC que le reconozca el derecho a personarse en defensa de la legitimidad de una norma legal que han contribuido decisivamente a crear, y aplicar con éxito próximo, no remoto, como es la reforma laboral, ofrece una inmejorable oportunidad a la nueva mayoría del TC para dar un paso adelante y armonizar su práctica con la de la mayoría de sus homólogos. En tanto, un profundo y sereno debate, tanto entre constitucionalistas cuanto entre, y con, laboralistas, podría ayudar también al TC a encontrar un camino más allanado. Este estudio pretende promover ese debate fértil en aras de la mayor institucionalización del diálogo social, sí, pero también para una toma más en serio del principio democrático del Estado de derecho.



## Referencias bibliográficas

- Baylos Grau, A. (2022). Una iniciativa sindical muy relevante: la personación en la defensa de la constitucionalidad de la reforma laboral. <https://baylos.blogspot.com/2022/06/una-iniciativa-sindical-muy-relevante.html>
- Bauer Bronstrup, F. (2016). El amicus curiae en la jurisdicción constitucional española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 181-199.
- Bazán, V. (2003). El Amicus Curiae y la utilidad de su intervención procesal: Una visión de derecho comparado, con particular énfasis en el derecho argentino. *Estudios Constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 1(1), 675-714.
- Cano Mata, A. (1985). Los ciudadanos y su posible intervención en el Recurso de Amparo y demás impugnaciones residenciadas en el Tribunal Constitucional. *Revista de Administración Pública*, 106, 171-212.
- Cinco Días. (4 de julio de 2022). España crea 116.000 empleos en el segundo mejor junio de la serie histórica. *Cinco Días*. [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/07/04/economia/1656917475\\_146019.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/07/04/economia/1656917475_146019.html)
- Cruz Villalón, J. (2006). Caracterización de la concertación social en España. *Crónica Jurídica Hispalense: Revista de la Facultad de Derecho (Universidad de Sevilla)*, 4, 341-372. <https://idus.us.es/handle/11441/41587>
- Defensoría del Pueblo. (2009). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Defensoría del Pueblo. República del Perú. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26654.pdf>
- Ferrajoli, L. (1999). *Derecho y garantías. La Ley del más débil*. Trotta.
- Molina Navarrete, C. (2020). Sindicatos y asociaciones empresariales (Artículo 7 CE). En J. García Murcia (Ed.), *La Constitución del Trabajo* (pp. 51-98).
- Rojo Torrecilla, E. (2022). Para la defensa jurídica de la reforma laboral. Sobre el derecho de las organizaciones sindicales UGT y CC. OO. a personarse ante el TC. Una iniciativa sindical que debe abrir un necesario debate entre laboralistas y constitucionalistas. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/06/para-la-defensa-juridica-de-la-reforma.html>
- Ross, A. (2000). *La lógica de las normas*. Comares.
- Torre Sustaeta, M. V. (2021). Amicus curiae: la intervención de la CNMC en el proceso civil español. *Almacén de Derecho*. <https://almacendederecho.org/amicus-curiae-la-intervencion-de-la-cnmc-en-el-proceso-civil-espanol>