|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 125/2022 |
| Fecha | de 29 de septiembre de 2022 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas. |
| Núm. de registro | 2191-2022 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2191-2022 |
| Fallo | Denegar la personación de los sindicatos UGT y CCOO en el presente recurso de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 29 de marzo de 2022, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox interpusieron 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 y el art. 4 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.

2. Por providencia de 2 de junio de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad que fue registrado con el núm. 2191-2022.

3. Mediante escrito registrado el 20 de junio de 2022 los sindicatos Unión General de Trabajadores (en adelante, UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), a través de procurador y con asistencia letrada, solicitaron su personación como parte coadyuvante en los autos del recurso de inconstitucionalidad núm. 2191-2022 con base en lo dispuesto en los arts. 24, 7, 10.2 y 28 CE. El escrito comienza refiriéndose a los antecedentes del recurso, particularmente a las intensas negociaciones de los distintos interlocutores sociales, entre los que se encuentran UGT y CCOO, y que culminaron con un acuerdo social sobre la reforma laboral que, en el plano normativo, dio lugar a las normas que son objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad. Tras subrayar la relevancia constitucional de los sindicatos y con cita del art. 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), afirma que la figura del coadyuvante es aplicable a todos los procesos constitucionales —también al recurso de inconstitucionalidad—, no solo a partir del tenor literal del art. 81 LOTC, sino también a su ubicación sistemática ya que el citado precepto está ubicado en el Título VII de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, relativo a las “Disposiciones comunes sobre procedimiento”. Para reforzar tal tesis, alegan que el art. 80 LOTC prevé que, en aspectos como la comparecencia en juicio, la Ley de enjuiciamiento civil será la norma supletoria, disponiendo esta última en su art. 13 la intervención procesal voluntaria adhesiva simple.

Partiendo de que el entramado normativo antes expuesto permite la personación de UGT y CCOO en el presente proceso constitucional si acreditan un interés legítimo constitucional, dedican buena parte del escrito a exponer las razones que, a su juicio, justifican la concurrencia de aquel. En primer lugar, se afirma que resulta obvio que el contenido material de la norma impugnada se refiere a “intereses sociales y económicos que le son propios” ex art. 7 CE, en relación con los arts. 37 y 28 CE. En segundo término, se alega que el objeto de impugnación “es 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 art. 7 CE que, terminado con éxito el pacto, tras una muy intensa y compleja actividad negociadora, formaliza un acuerdo negociador que el Gobierno, en estricta ejecución de sus competencias normativas, se comprometía a respetar en términos literales.”

Se subraya a continuación, que las leyes sociolaborales negociadas sindical y empresarialmente, “claves en una concepción evolutiva del ordenamiento sociolaboral constitucional”, son inherentes “a un principio democrático no solo formal sino sustancial del Estado constitucional de Derecho”, instituyéndose los sindicatos más representativos así como las asociaciones empresariales en pilares u organismos básicos del Estado social y democrático de Derecho, dando lugar a una interrelación político-social entre el Gobierno y los sujetos sociales que permite afrontar eficazmente situaciones complejas. Esta participación institucional en el proceso de producción normativa no altera la competencia normativa que corresponde al Gobierno de la Nación ex art. 86 CE, pero sí confiere un interés legítimo constitucional propio a los sindicatos mayoritarios para la defensa de los intereses que le son propios ex art. 7 CE.

En tercer lugar, se aduce por la representación de UGT y CCOO que concurre una singularidad añadida ya que en este caso la norma impugnada no solo ha sido socialmente acordada, sino que, además, el Gobierno se comprometió, como condición para alcanzar el pacto, a evitar su posterior tramitación como proyecto de ley con el fin de que la reforma laboral que finalmente se aprobara no rompiera los complejos equilibrios logrados en la negociación.

En cuarto término, se alega que la intervención procesal como adyuvantes del Gobierno de la Nación “responde a un interés legítimo ex art. 81 LOTC porque integra el contenido —esencial o adicional— de la libertad sindical ex art. 28 CE”. Con base en lo anterior, se alega que en la actualidad el art. 7 ha evolucionado hasta instituirse en “fundamento normativo legitimador de un amplio catálogo de formas de concertación social dentro de nuestro sistema político institucional, plenamente compatibles y complementarios con los canales formalizados de expresión de la voluntad legislativa de los poderes legislativo y ejecutivo, del Estado, incluyendo la legislación negociada y acordada”. Además, la actividad sindical “externa” está protegida también por el art. 28 CE, aunque sea discutido y discutible —tal y como se deriva de la STC 39/1986, de 31 de marzo— si esta dimensión del derecho corresponde al contenido esencial o adicional del citado derecho fundamental. Precisamente por ello, el hecho de que no exista imperativo constitucional alguno que obligue al poder ejecutivo a instaurar procesos de concertación social, no puede significar que “cuando sí lo hace y se alcanza el acuerdo en cuestiones nucleares de la regulación de las relaciones de trabajo, los interlocutores firmantes carezcan de interés legítimo constitucional a coadyuvar” en el ulterior proceso constitucional en el que la legislación concertada sea objeto de impugnación. Precisamente es la singular posición constitucional de los sindicatos, que en este caso esgrimen intereses generales y no meramente asociativos, la que justifica que no sea de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional que niega la personación como coadyuvantes en el recurso de inconstitucionalidad asociaciones empresariales e incluso partidos políticos que defienden intereses particulares.

En quinto lugar, los sindicatos aducen para reforzar sus tesis que el carácter pactado del procedimiento que ha dado lugar a las normas impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad fue auspiciado por la propia Comisión Europea para poder obtener fondos europeos de recuperación.

Y, por último, los sindicatos alegan que la efectividad de la tutela jurisdiccional en los procesos constitucionales ex art. 24 en relación con el art.81 LOTC, refuerza el interés legítimo constitucional del sindicato a la intervención coadyuvante.

Concluyen su escrito afirmando que la interpretación de los preceptos internos que resultan de aplicación —tanto procesales como sustantivos— debe realizarse de conformidad con las normas internacionales y con la tutela multinivel de los derechos fundamentales (art. 10.2 CE). Subrayan en este sentido que la figura procesal del sujeto coadyuvante adhesivo simple (art. 81 LOTC) es asimilable a la figura amicus curiae, que tiene por objeto democratizar los procesos judiciales en los que participan. La interpretación del art. 81 LOTC en los términos más propios de la figura del amicus curiae permitiría que la posición hermenéutica del Tribunal Constitucional se revigorizara al sentenciar en asuntos en los que el proceso legislativo ha desbordado la acción pública, dando así protagonismo a grupos sociales especialmente relevantes.

4. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia de 27 de junio de 2022 se acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por los procuradores don Roberto Granizo Palomeque y doña Isabel de las Casas Cañedo en nombre y representación de los sindicatos UGT y CCOO respectivamente en el que solicitan su personación en el proceso como coadyuvantes, así como dar traslado del mismo a la parte recurrente, al Congreso de los Diputados y al abogado del Estado, para que, aleguen lo que estimen pertinente al respecto.

5. El día 15 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito de los recurrentes en el que se oponen a la solicitud formulada por UGT y CCOO. Alegan que, según doctrina constitucional consolidada, la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad excluye, como regla general, la intervención en dicho proceso constitucional de cualquier persona distinta a las enunciadas en los arts. 162.1 a) CE y 32 y 34 LOTC (AATC 144/2012, de 16 de julio y 71/2019, de 2 de julio, entre muchos otros), constituyendo la única excepción la admisión de las comunidades autónomas como coadyuvantes en recursos de inconstitucionalidad de carácter competencial (ATC 172/1995, de 6 de junio). La denegación de la participación de los sindicatos UGT y CCOO como coadyuvantes en el presente proceso no puede suponer tampoco lesión alguna del art. 24 CE ya que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se basa en la alta cualificación política de los enunciados en el art. 162 CE, no en atención a sus derechos o intereses. Por ello, por más que los sindicatos tengan asignadas funciones con relevancia constitucional, estas no alcanzan a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad.

6. El día 18 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito de la abogacía del Estado en el que solicita que, a la vista de la jurisprudencia constitucional, se dicte una resolución conforme a Derecho.

7. El día 20 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito presentado por la letrada de las Cortes Generales en el que pone de manifiesto que no va a realizar alegación alguna en relación con la solicitud de UGT y CCOO, toda vez que la representación que tiene encomendada es a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo a los que se refiere la demanda.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Los sindicatos UGT y CCOO han solicitado su personación en el presente proceso de control abstracto de constitucionalidad como coadyuvantes en los términos expuestos en los antecedentes. A esta petición se han opuesto los recurrentes con base en las alegaciones antes referidas. Asimismo, el abogado del Estado ha solicitado que, de conformidad con la doctrina constitucional, se dicte una resolución conforme a Derecho. La letrada del Congreso de los Diputados, también en los términos expuestos en los antecedentes, declinó realizar alegación alguna en relación con la solicitud formulada por UGT y CCOO.

2. Para dar respuesta a la citada petición, hemos de partir de la doctrina consolidada de este tribunal, según la cual, como recordamos en el ATC 144/2012, de 16 de julio, FJ 2, “la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, descarta, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162.1 a) CE y 32 y 34 LOTC (ATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 4), de modo que quedan excluidas de la posibilidad de personarse cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, fueren cuales fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la ley o de los actos o situaciones jurídicas realizadas y desarrolladas en aplicación de la misma (por todos, AATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto)”. Como sigue diciendo el mismo ATC 144/2012, “[e]n aplicación de esta doctrina hemos denegado la personación en recursos de inconstitucionalidad a personas físicas (AATC 1203/1987, de 27 de octubre; 104/2004 bis, de 13 de abril, y 175/2004, de 18 de octubre), asociaciones empresariales (AATC 216/1999, de 15 de septiembre, y 248/2008, de 24 de julio) o profesionales (AATC 252/1996, de 17 de septiembre; 378/1996, de 17 de diciembre, y 142/1998, de 16 de junio); federaciones asociativas de municipios (ATC 264/1999, de 10 de noviembre); sociedades mercantiles (AATC 33/1986, de 16 de enero, y 455/2004, de 16 de noviembre); universidades (ATC 235/1998, de 10 de noviembre), o partidos políticos (AATC 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto)”. Y, a partir de ello, en el mismo ATC 144/2012 y, antes, en el ATC 1021/1987, denegamos también la personación en los recursos de inconstitucionalidad de las diputaciones forales.

3. La aplicación al caso de la anterior doctrina nos lleva forzosamente a denegar las peticiones de personación de UGT y CCOO pues, como asimismo declaramos en el ATC 144/2012, “[l]a legitimación, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial a determinados órganos públicos que constituye una opción del constituyente o, en su caso, del legislador, que no encuentra necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de dichos órganos legitimados”.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la personación de los sindicatos UGT y CCOO en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.