

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13752** *Pleno. Sentencia 40/2026, de 26 de mayo de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 2191-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso de los Diputados respecto 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; el artículo 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. Límites de los decretos leyes: nulidad de las disposiciones que habilitan al Gobierno para la elaboración de un estatuto del becario y un reglamento para la protección, en materia de seguridad y salud, de menores trabajadores.*

ECLI:ES:TC:2026:40

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2191-2022, planteado por más de cincuenta diputados del Congreso de los Diputados 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, así como contra el artículo 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. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 29 de marzo de 2022, don Antonio Ortega Fuentes como procurador de los tribunales y don Juan José Aizcorbe Torra como comisionado, en nombre y representación de cincuenta y dos diputados del

Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en la XIV Legislatura, 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, así como contra el artículo 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. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales para su planteamiento, y después de poner de manifiesto que el artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022 se impugna en cuanto modifica el apartado noveno del artículo 1 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, se formulan los siguientes motivos de impugnación de las disposiciones recurridas, que se refieren únicamente, como se dirá a continuación, al Real Decreto-ley 32/2021, sin que la demanda efectúe alegaciones sobre los motivos de inconstitucionalidad atribuidos al mencionado artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022:

a) En primer lugar, se imputa al Real Decreto-ley 32/2021 en su conjunto el incumplimiento de los requisitos que para la norma de urgencia impone el artículo 86.1 CE. Se afirma que el propio preámbulo del Real Decreto-ley reconoce explícitamente que contiene una «reforma estructural» e, implícitamente, que con su regulación no se trata de afrontar una situación difícil de prever, sino todo lo contrario, puesto que se pretenden solventar los «importantes desequilibrios, que el mercado laboral español arrastra desde hace décadas», relacionados con «las principales debilidades estructurales que deben ser adecuadamente corregidas».

A su vez, se cuestiona también que la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley pueda hacerse derivar de las medidas y objetivos establecidos en el plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia, aprobado por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) el 13 de julio de 2021, como se justifica en el preámbulo de la norma. Se considera en la demanda que la necesidad de nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, que se prevé en dicho plan, no justifica su adopción mediante el decreto-ley impugnado, pues el tenor de las reformas que este incorpora denota una ejecución a medio o largo plazo que evidencia la no concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

La demanda llega a la misma conclusión en lo que se refiere a la razón que, según el preámbulo del decreto-ley, y atendiendo a los preceptos del artículo 1 que modifican el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, fundamenta la utilización del instrumento legislativo de urgencia. Así, entiende que el necesario cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno de realizar, antes de finalizar el segundo semestre de 2021, las reformas estructurales en el mercado laboral contenidas en uno de los componentes del mencionado plan nacional, es una razón justificativa del presupuesto habilitante de la norma absolutamente artificiosa, puesto que supone admitir que es el propio Gobierno el que crea, por decisión propia, el presupuesto que le permite activar el mecanismo excepcional del decreto-ley, sin que haya ninguna exigencia en la normativa comunitaria que imponga la aprobación de un texto legal conteniendo esas reformas estructurales antes de que concluya dicho plazo. La imprevisibilidad que justifica acudir al decreto-ley no podría concurrir cuando es el propio Ejecutivo el que crea el presupuesto habilitador, como se evidenciaría por que el resto de las reformas que se prevén en el mencionado plan nacional se contemplan con unos plazos de ejecución más amplios y mediante instrumentos normativos de implementación ajenos a la legislación de urgencia.

Por su parte, a los recurrentes les merecen la misma consideración las previsiones del artículo 3 del Real Decreto-ley, que modifica diversos preceptos del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social con el fin de garantizar la aplicabilidad inmediata de las medidas laborales anteriormente referidas, cuya extraordinaria y urgente necesidad se justifica en el preámbulo del Real Decreto-ley «por extensión» de la que sustenta la reforma que incorpora de la Ley del estatuto de los trabajadores. Y tampoco aprecia la demanda, finalmente, urgente necesidad alguna que justifique la adopción de las modificaciones normativas puntuales contenidas en los artículos 2, 4 y 5 y en las disposiciones finales primera, segunda y quinta del Real Decreto-ley, afirmándose que su preámbulo omite toda referencia a estas modificaciones normativas.

b) La demanda plantea también que no se cumple con el requisito determinado por la doctrina constitucional de la necesaria conexión de sentido entra la situación de urgencia y las medidas que introduce el decreto-ley objeto del recurso. En particular, considera que sí existe adecuación entre las medidas contenidas en la norma impugnada y la situación habilitadora de su dictado en cuanto a su contenido, porque no cabe negar su posible incidencia futura en la realidad sociolaboral; sin embargo, entiende que esa conexión de sentido no concurre desde la perspectiva de lo que se denomina la estructura de las medidas, que se identifica con que no están dotadas de eficacia inmediata y con que no pueden modificar de manera instantánea la situación jurídica existente, ya que la reforma laboral estructural que acometen tendrá un impacto remoto en razón de la naturaleza y complejidad de las medidas previstas y del juego de las disposiciones transitorias que dilatan su entrada en vigor.

Se insiste, además, en que no se aprecia la existencia de una conexión de sentido debido al carácter remoto del impacto de la reforma laboral estructural que acomete el real decreto-ley; y en que, al no concurrir una situación de imprevisibilidad, el Gobierno no ha justificado 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 el de urgencia. Falta de justificación que tampoco se subsana con la intervención gubernativa en el debate parlamentario de convalidación del real decreto-ley, en la que, según los recurrentes, la vicepresidenta segunda y ministra de Trabajo y Economía Social no hizo el más leve esfuerzo por motivar la concurrencia de razones extraordinarias que avalasen la urgencia de las medidas adoptadas.

c) En cuanto a la vulneración de los límites materiales del decreto-ley en la que incurriría la disposición recurrida, entienden los recurrentes que esta regula aspectos esenciales del derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), en conexión este último con la libertad sindical (art. 28.1 CE), en cuanto altera de forma radical la contratación temporal, afecta significativamente a la negociación colectiva y modifica la subcontratación, por lo que se transgrede radicalmente la proscripción de entrar a regular elementos esenciales de los derechos protegidos por la cláusula de «no afectación» del art. 86.1 CE.

Así se deduciría del propio preámbulo del Real Decreto-ley recurrido, que no contiene referencia alguna respecto de los límites materiales de la legislación de urgencia, y en el que se reconoce que realiza una reforma esencial, sustantiva o básica de la legislación laboral; y también del examen de las concretas modificaciones legales que incorpora, en las que se pone de manifiesto que alteran algunos de los pilares estructurales y estructuradores del derecho al trabajo y a la negociación colectiva.

En particular, el real decreto-ley llevaría a cabo una profunda reordenación de las modalidades de contratación, generalizando el contrato indefinido y limitando la temporalidad, previendo una nueva regulación de los contratos formativos y de los fijos-discontinuos e introduciendo importantes cambios en materia de sanciones laborales. Al mismo tiempo, la disposición impugnada afectaría a la propia esencia del derecho a la negociación colectiva, con medidas que alteran el modelo existente con modificaciones que inciden sobre su arquitectura (ultraactividad de los convenios y relación entre convenios sectoriales y de empresa) y que conllevan, según los demandantes, una afectación constitucionalmente prohibida de dicho derecho y, por extensión, de la libertad

sindical, en la medida en que inciden sobre el alcance y valor normativo del convenio colectivo y sobre los rasgos definitorios esenciales del modelo de negociación colectiva.

d) Finalmente, se alega en la demanda que en la tramitación parlamentaria del real decreto-ley impugnado se incurrió en un vicio invalidante del procedimiento, por infracción de la Constitución y del Reglamento del Congreso de los Diputados, al haberse alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Esta afirmación se sustenta en que, en la votación de convalidación del real decreto-ley, se puso de manifiesto una incidencia con el voto telemático de un diputado perteneciente al Grupo Parlamentario Popular que determinó que su voto se computara como favorable a la convalidación, en un sentido diferente a la posición adoptada por los restantes miembros de ese grupo parlamentario.

Según la consideración de los recurrentes, en la sesión plenaria en la que se convalidó el real decreto-ley impugnado era de aplicación, para los votos emitidos de manera telemática, la resolución de 21 de mayo de 2012 en la que se exigía, junto con el acceso del diputado a la intranet del Congreso, la comprobación telefónica de la emisión de su voto y del sentido de este; y no era de aplicación, sin embargo, el acuerdo de la mesa de la Cámara de 26 de octubre de 2021, que eximía de esta comprobación en el contexto de una crisis sanitaria como la de la covid, en la que la totalidad o buena parte de los diputados habrían de votar de manera no presencial. De manera que las decisiones adoptadas por la Presidencia de la Cámara por las que se tuvo por válidamente emitido el voto del mencionado diputado y por convalidado el real decreto-ley, para lo que fue determinante el sentido de dicho voto, vulneraron el derecho de ese parlamentario a votar de conformidad con su voluntad, garantizado por el art. 23.2 CE, e incurrieron en una grave quiebra del procedimiento de convalidación que afectó a la formación de la voluntad de la Cámara.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó la admisión del recurso de inconstitucionalidad mediante providencia de 2 de junio de 2022, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial de Estado».

4. Mediante escrito registrado el 16 de junio de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados dio cuenta del acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara, el 14 de junio de 2022, en el que se acordaba la personación del Congreso de los Diputados en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso, así como encomendar la representación y defensa de la Cámara a la letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santa María, directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara.

En esa misma fecha tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del presidente del Senado en el que se da cuenta del acuerdo de la mesa de esa Cámara, de 14 de junio de 2022, en el que se acordaba la personación del Senado en este procedimiento y se ofrecía su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

5. Por escrito registrado el 20 de junio de 2022, los procuradores de los tribunales don Roberto Granizo Palomeque y doña Isabel de las Casas Cañedo, bajo la dirección letrada de don Luis Fernando Luján de Frías y doña Magdalena Eva Urbano Blanco, en representación de los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), solicitan que se les permita su personación en este proceso constitucional, de conformidad con el art. 81 y concordantes LOTIC, en relación con los arts. 24, 7, 10.2 y 28 CE.

6. Mediante escrito registrado el 24 de junio de 2022, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el presente procedimiento y solicitó que se le concediera la prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Mediante diligencia de ordenación de 27 de junio de 2022 se concedió la prórroga solicitada por el abogado del Estado y se acordó dar traslado del 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, a la parte recurrente, al Congreso de los Diputados y al abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimaran conveniente respecto a su solicitud de personación en este proceso de control de constitucionalidad de la ley.

8. El día 28 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del Congreso de los Diputados, mediante el que se solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en cuanto al segundo de los motivos de impugnación, declarándose la inexistencia de vicios que afecten al procedimiento legislativo que provoquen la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 32/2021 y del artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022. Las razones en que se sustenta esa petición en el escrito de alegaciones se exponen a continuación.

a) En cuanto a la incidencia que el voto telemático de un diputado pudo tener en el resultado final de la votación de convalidación del real decreto-ley impugnado, al expresarlo en un sentido diferente a la que era su auténtica voluntad, razona la representación del Congreso que los diputados autorizados ejercieron su derecho a voto por el procedimiento telemático en el plazo establecido, sin que quedara registrada ninguna incidencia técnica ni comunicación al respecto; que ese concreto diputado no cursó en ningún momento solicitud de revocación de la autorización de su voto telemático, y que, aunque accedió al hemiciclo durante las votaciones y ocupó su escaño, no votó desde el mismo.

En particular, en las alegaciones del Congreso se pone de manifiesto el contenido de las comunicaciones cursadas por la presidenta de la Cámara al diputado y a su grupo parlamentario, como respuesta a distintos escritos formulados por estos solicitando la revisión de la votación y del acuerdo de convalidación adoptado, en las que se señala que las votaciones telemáticas que tuvieron lugar en el marco de la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022 se desarrollaron sin ninguna incidencia técnica y sin que se pueda imputar a un fallo del sistema la discordancia entre el voto emitido y la voluntad del diputado, siendo ese voto válido al haberse formulado conforme al procedimiento establecido. Además, se afirma que las alegaciones de los recurrentes sobre la concurrencia en la votación de convalidación del Real Decreto-ley 32/2021 de un vicio invalidante del procedimiento, por infracción de la Constitución y del Reglamento de la Cámara, coinciden y se basan en los mismos hechos que los contenidos en el recurso de amparo 1303-2022 planteado frente a la decisión de la Presidencia de la Cámara de no permitir el voto presencial del mencionado diputado en la referida sesión plenaria.

b) En segundo lugar, razona la representación del Congreso de los Diputados, con sustento en la doctrina de este Tribunal Constitucional, que cada caso de vicio en el procedimiento debe analizarse de forma individual, pues no hay una relación tasada de causas de inconstitucionalidad, debiéndose determinar si el concreto vicio o inobservancia denunciada «afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10).

A continuación, después de repasar la regulación del voto telemático en la normativa parlamentaria del Congreso de los Diputados, concluye esa representación afirmando que, en la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022, el régimen jurídico consolidado que resultaba de aplicación en el procedimiento de emisión del voto telemático previsto en el

artículo 82 del Reglamento del Congreso era el constituido por la resolución de la mesa de la Cámara de 21 de mayo de 2012 y los acuerdos de ese mismo órgano de 26 de octubre de 2021 y de 1 de febrero de 2022; y, conforme a ese régimen jurídico, no era exigible la llamada de comprobación personal del voto telemático prevista en la citada resolución, que había quedado sustituida, como método de verificación de la emisión personal del voto, con la introducción de usuario y contraseña en la intranet del Congreso; excepción esta que se encontraba vigente en virtud de los mencionados acuerdos.

c) En tercer lugar, razona la representación del Congreso de los Diputados que el voto telemático controvertido se emitió válidamente. El diputado implicado era concedor del régimen jurídico aplicable y del sistema de comprobación de esa modalidad de voto, que conllevaba que no se exigiera la llamada de comprobación del voto personal y que el voto se pudiera emitir sobre todos los asuntos incluidos en el orden del día. A su vez, en el proceso de votación de ese diputado no se registró ninguna incidencia técnica ni este registró ninguna cancelación en los votos emitidos; por ello, solo cabría imputar a un error material del diputado que el voto emitido no coincidiera con la que era su voluntad. Además, tampoco el grupo parlamentario del diputado registró ni comunicó incidencia técnica alguna, o fallo en el sistema de votación telemática. Y aunque se considerase que la comprobación telefónica del voto fuera preceptiva, su omisión no sería un elemento invalidante del voto ya que su finalidad es garantizar la personalidad del voto, pero no es una vía para corregir errores en su emisión.

d) En cuarto lugar, descarta la representación del Congreso que el voto telemático válidamente emitido pudiera ser anulado, a los efectos de que el diputado pudiera votar nuevamente de forma presencial, porque el procedimiento de votación no es disponible para los diputados. Lo impide el voto personal e indelegable del que son titulares, de modo que la voluntad de la Cámara se configura como una suma de voluntades que, por su propia naturaleza, son variables y pueden cambiar de una votación a otra, por lo que solo puede tenerse en cuenta la voluntad que se ha expresado por el procedimiento establecido. Pretender que el diputado pueda disponer del procedimiento de votación o del sentido del voto emitido, lejos de garantizar el derecho de participación política, lo contraría; el acto de votación es irrevocable, con la consecuencia fundamental de que las votaciones no se repiten, salvo en caso de un error técnico acreditado (STC 361/2006, de 18 de diciembre).

Se razona, a su vez, que la naturaleza excepcional del voto telemático no puede suponer una ventaja desigual frente al voto presencial, para el que no se permite la rectificación; de manera que la previsión contenida en el apartado sexto de la resolución de la mesa de 21 de mayo de 2012, que contempla la posibilidad de que la mesa de la Cámara autorice, de modo expreso, el voto presencial al diputado que votó telemáticamente, anulando el voto emitido por este procedimiento, no es una vía para que el diputado que vota telemáticamente tenga una segunda oportunidad y pueda rectificar su voto. Por este motivo, la presidenta de la Cámara no estaba obligada a convocar la mesa con ese objeto, por no concurrir circunstancias que hubieran justificado la anulación del voto telemático controvertido.

e) Finalmente, la representación del Congreso insiste en que el voto telemático o el presencial no se pueden rectificar cuando se alegue un error en la manifestación de voluntad que contiene, pues con ello se estaría otorgando a cada diputado la facultad de modificar la voluntad de toda la Cámara con la repetición de una votación que se ha producido de forma definitiva. El Reglamento del Congreso no contempla esta posibilidad que, si se permitiera, crearía una enorme inseguridad jurídica y conllevaría que la voluntad de la Cámara fuera siempre provisional, poniéndose así en cuestión la validez y la efectividad de sus acuerdos. Además, entrañaría una enorme dificultad probar realmente si ha habido un error de voluntad en la emisión del voto, pudiéndose usar esta vía de forma fraudulenta para modificar la decisión de la Cámara; al tiempo que ni el diputado afectado, ni los diputados recurrentes en este proceso constitucional, han aportado ninguna prueba de la concurrencia de un error de vicio inexcusable,

debiéndose tener en cuenta que la votación es un acto de responsabilidad del diputado, al igual que el resto de sus actos parlamentarios.

9. El día 8 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que se aduce que ha de quedar fuera del ámbito de este recurso el artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022, y mediante el que se solicita la desestimación del recurso interpuesto y que se declare la plena constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas. Las razones en que se sustentan esas alegaciones se exponen a continuación.

a) En primer lugar, alega la Abogacía del Estado que a lo largo de la demanda no se fundamentan las razones de la inconstitucionalidad del artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022, impugnado en este recurso de inconstitucionalidad. Según reiterada doctrina constitucional, no basta la mera invocación formal del precepto legal, o la solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que se considere cumplida la carga de los recurrentes de incorporar en el cuerpo del recurso una argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de los preceptos impugnados con la Constitución. En consecuencia, esa falta de diligencia procesalmente exigible, al no haber cumplido la parte demandante con la carga alegatoria necesaria para declarar la inconstitucionalidad de la norma, conlleva que el mencionado precepto deba quedar fuera del ámbito de este recurso de inconstitucionalidad.

b) En segundo lugar, considera el abogado del Estado que la demanda sustenta la ausencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del Real Decreto-ley 32/2021 en tres motivos: que la norma carece de una explicación auténtica de las razones por las que no podría haberse aprobado mediante ley ordinaria; que es el Gobierno el que ha provocado u originado la situación de urgencia, por la tardanza en aprobar la reforma que contiene el real decreto-ley; y que no concurre una necesidad de una auténtica eficacia inmediata de la regulación aprobada y de la reforma integral de las relaciones laborales y sus derivadas que contiene.

A continuación, después de repasar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se alega por la representación del Gobierno que la justificación del presupuesto habilitante se contiene en la exposición de motivos mediante un estudio del contenido de la norma impugnada en el que no se recurre a la utilización de formas estereotipadas, igual que sucede en la memoria del análisis de impacto normativo que se aporta junto con las alegaciones. Se añade, además, que las previsiones del real decreto-ley deben ser consideradas en su conjunto, al contener medidas legislativas homogéneas que tienen como objetivo inmediato de ordenación la lucha contra la precariedad y la reforma del sistema de contratación laboral, por un lado, y la reforma de aspectos estructurales del sistema de relaciones laborales por otro, relativos a la modernización de la negociación colectiva y al reforzamiento de la flexibilidad interna aplicable en momentos de crisis. De este modo, las reformas contenidas en la norma impugnada se dirigen a dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, a dar solución a coyunturas económicas problemáticas.

Más en concreto, la representación del Gobierno descarta que el carácter estructural de las reformas contenidas en el real decreto-ley sea incompatible, por sí solo, con una situación de extraordinaria y urgente necesidad. A este respecto, trae a colación la doctrina constitucional contenida en la STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4, según la cual una reforma normativa que pretenda atajar un problema de carácter estructural con medidas de esta condición puede cumplir con el requisito del presupuesto habilitante si ese problema se convierte, en un momento dado, en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, lo que habrá de determinarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso. Y añade que esa conclusión se confirma con el ATC 43/2014, de 12 de febrero, que inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente al Real Decreto-ley 3/2012, que contenía medidas con vocación de permanencia que constituían una reforma estructural del mercado de trabajo y del

sistema de relaciones laborales español; afirmando, en fin, que es habitual que los decretos-leyes sean estructurales.

Por lo que se refiere al cuestionamiento que se hace en el recurso de inconstitucionalidad de la existencia de una necesidad de inmediatez real para el dictado del real decreto-ley instada por las instituciones de la Unión Europea en aplicación de los requisitos correspondientes a los fondos Next Generation UE, considera la Abogacía del Estado que el recurso ignora la realidad del momento en que se aprobó el real decreto-ley, marcado por los graves efectos económicos de la crisis sanitaria y por las condiciones impuestas desde la Unión Europea para que la regeneración posterior a la pandemia se realizase conforme a criterios comunes y coordinados, de regeneración estructural y estable, por todos los Estados miembros.

A este respecto, la representación del Gobierno pone de manifiesto que, tanto la exposición de motivos como la memoria del análisis de impacto normativo, razonan que las previsiones del real decreto-ley se derivan de las disposiciones operativas acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea en virtud del 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. Esas disposiciones operativas comprometían a España, a fin de obtener la ayuda financiera prevista en el mecanismo regulado en el citado reglamento, a aprobar en el cuarto trimestre de 2021 determinadas medidas contenidas en el plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia, y ese compromiso es el que se cumple con el real decreto-ley impugnado, que incorpora esas medidas y que permite su aprobación con la urgencia derivada de las disposiciones operativas pactadas con la Unión Europea.

En este sentido, entiende la Abogacía del Estado que la crisis sanitaria mundial que había paralizado la economía durante varios años, así como la necesidad de regeneración del sistema de relaciones laborales que debía realizarse dentro del espacio marcado por el mencionado plan nacional, avalan la validez del uso del real decreto-ley en esa situación de coyuntura económica problemática, para subvertir, mediante una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal, el fuerte impacto económico y social de la pandemia del covid-19 y muchos de los problemas que atravesaba la economía española y que tenían su base en la deficiente regulación laboral. Además, esa urgencia derivaba de la necesidad de la aprobación inmediata de tales medidas para lograr el libramiento de los fondos europeos vinculado a la consecución de los objetivos e hitos comprometidos con la Unión Europea, sin que el Gobierno creara artificialmente esa situación. Inmediatez que no queda en cuestión por las previsiones transitorias previstas en el real decreto-ley, que se refieren a materias concretas y que se justifican para garantizar la seguridad jurídica, dada la relevancia de los cambios operados y el imprescindible ajuste de las empresas a la nueva normativa.

En conclusión, para la Abogacía del Estado concurre el elemento temporal de la extraordinaria y urgente necesidad, para dar cumplimiento a una medida pactada con la Comisión Europea. Al mismo tiempo, la regulación contenida en el real decreto-ley dispone, materialmente, de una importancia objetiva, tanto intrínsecamente como por su vinculación con el plan de recuperación. Y están también en consonancia con esa urgencia las medidas contenidas en la norma, referidas a la simplificación de los contratos y la reducción de la tasa de temporalidad, a la modernización de la negociación colectiva y de la contratación y subcontratación de las empresas, y al establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna para las empresas, así como las medidas adoptadas en materia de Seguridad Social.

La representación del Gobierno contradice las alegaciones de los recurrentes, en cuanto a la falta de conexión entre la situación de necesidad y las medidas adoptadas, considerando que aquellos no argumentan sobre esa falta de relación directa, ni sobre la insuficiencia o inadecuación de los contenidos del real decreto-ley para conseguir la finalidad del mismo, que es establecer las reformas laborales requeridas para operar la regeneración necesaria para la salida de la crisis pandémica en los términos y plazos establecidos por la Unión Europea. A este respecto, insiste en la existencia de una

vinculación y de una conexión de sentido entre los objetivos del plan de recuperación, transformación y resiliencia, la obtención de la ayuda financiera de la Unión Europea y el hecho de que la liberación de esos fondos dependiera del cumplimiento satisfactorio por España de los objetivos comprometidos en el plan, que es lo que se consigue con el real decreto-ley.

c) La Abogacía del Estado descarta también que el real decreto-ley vulnere los límites genéricos previstos en el art. 86 CE, en cuanto a la no afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. A este respecto, alega que no estamos ante una regulación que lleve a cabo una configuración general de los derechos afectados por la norma, sino ante una modificación de determinados aspectos y de la funcionalidad y alcance de las relaciones jurídicas en que esos derechos pueden esgrimirse.

En particular, entiende la representación del Gobierno que no se contiene en el Real Decreto-ley una regulación general del derecho al trabajo o de las condiciones de trabajo, de su núcleo esencial, por no tener la norma impugnada una incidencia profunda en la libertad de elección de profesión u oficio, ni en la primacía que para la parte trabajadora establece el derecho laboral, ni altera los derechos y obligaciones que hacen reconocible la relación laboral en sí misma ni otros derechos derivados, como el de libre sindicación o, singularmente, el derecho a la negociación colectiva que también es objeto del real decreto-ley.

Con base en la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de los derechos fundamentales y la jurisprudencia contenida en el ATC 43/2014, considera la Abogacía del Estado que la modificación de las modalidades del contrato de trabajo y de las relaciones que se derivan del mismo establecida en el real decreto-ley no altera su naturaleza ni deja de hacer reconocible esa institución en las garantías del art. 35 CE del derecho al trabajo; y descarta también que la regulación altere la configuración esencial del derecho a la negociación colectiva, o lo que es el convenio colectivo como institución. La reforma tendría, sin duda, carácter estructural, pero sin alterar la esencia o naturaleza específica de los derechos implicados; no se trata de una reforma que afecte a su contenido esencial, al no variar el contenido esencial o sustantivo de esos derechos ni establecer una refundación completa de los mismos; la incidencia en el derecho al trabajo y en el derecho a la negociación colectiva no significa afectación en el sentido constitucional del término.

Finalmente, el representante del Gobierno pone de manifiesto que los recurrentes alegan esos derechos y la libertad sindical, pero sin especificar qué contenidos concretos del real decreto-ley los afectarían, sin que el derecho genérico al trabajo impida que existan reales decretos-leyes en materia laboral; y en cuanto al derecho a la negociación colectiva, la regulación de la norma impugnada incorpora contenidos de carácter parcial, no regula esa institución, sino aspectos concretos de la misma que no afectan a su contenido esencial.

d) Por último, en cuanto a la irregularidad en el procedimiento legislativo de convalidación del real decreto-ley denunciada en el recurso, derivada de la infracción de la doctrina constitucional sobre el voto telemático contenida en la STC 361/2006, entiende la Abogacía del Estado que en la sesión plenaria donde se produjo esa convalidación eran de aplicación los acuerdos sobre voto telemático de la mesa del Congreso de los Diputados de 26 de octubre de 2021 y de 1 de febrero de 2022, y que esas resoluciones se habían dictado al amparo del art. 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, por lo que estaban en vigor al persistir la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19. Y considera, además, que las circunstancias de este caso son diametralmente opuestas a las de la referida sentencia, porque el supuesto error en la emisión de su voto telemático por un diputado no derivó de un incidente informático achacable al Congreso, sino de la negligencia del diputado en cuestión.

10. Mediante escrito con registro de entrada de 15 de julio de 2022, don Antonio Ortega Fuentes y don Juan José Aizcorbe Torra, en nombre y representación de los diputados recurrentes, formularon alegaciones frente a la solicitud de personación en el proceso constitucional planteada por los procuradores don Roberto Granizo Palomeque y doña Isabel de las Casas Cañedo, en nombre y representación de los sindicatos UGT y CCOO.

Con el mismo objeto, mediante escrito con entrada en registro el 18 de julio de 2022, formuló sus alegaciones el abogado del Estado; y por escrito registrado el 20 de julio de 2022 la letrada que actúa en representación del Congreso de los Diputados comunicó que no iba a hacer alegaciones a este respecto.

Mediante el ATC 125/2022, de 29 de septiembre, el Tribunal Constitucional acordó denegar la personación de los sindicatos UGT y CCOO en el presente recurso de inconstitucionalidad.

11. Mediante escrito con registro de entrada de 7 de febrero de 2023, don Antonio Ortega Fuentes y don Juan José Aizcorbe Torra, en nombre y representación de los diputados recurrentes, formularon recusación, en este y en otros procesos constitucionales, respecto de los magistrados y magistradas don Cándido Conde-Pumpido Tourón, por incurrir en las causas 6, 13 y 16 de las previstas en el artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); don Juan Carlos Campo Moreno, por incurrir en las causas 1, 4, 10, 13, 14 y 16 de las previstas en el artículo 219 LOPJ; doña Laura Díez Bueso, por incurrir en la causa 13 de las previstas en el artículo 219 LOPJ, y doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, por incurrir en la causa 16 de las previstas en el artículo 219 LOPJ.

Mediante el ATC 104/2023, de 7 de marzo, el Tribunal Constitucional acordó inadmitir a trámite las recusaciones promovidas, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad.

12. Por providencia de 19 de mayo de 2026, se señaló para deliberación y fallo de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Delimitación del objeto del proceso.

a) El recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en la XIV Legislatura, se dirige contra la totalidad 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, así como contra el artículo 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.

Antes de abordar las cuestiones de fondo, resulta necesario realizar dos observaciones sobre la pervivencia del objeto del proceso.

b) En primer lugar, es preciso resolver la cuestión de orden procesal suscitada por la representación del Gobierno, quien entiende que debe quedar excluido del objeto de este recurso de inconstitucionalidad el artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022, al no haber cumplido la parte demandante con la carga alegatoria necesaria para declarar la inconstitucionalidad de la norma, puesto que la demanda no contiene argumentos o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de ese precepto con la Constitución.

Es doctrina constitucional asentada que es carga de los recurrentes, y una diligencia constitucionalmente exigible, colaborar con la justicia del Tribunal ofreciendo la fundamentación que razonablemente es de esperar para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley; de modo que una deficiente o insuficiente fundamentación faculta al Tribunal para rechazar el recurso en los preceptos legales impugnados respecto de los que la demanda carezca de una argumentación suficiente sobre su inconstitucionalidad (por todas, STC 4/2026, de 14 de enero, FJ 2).

En el presente caso, los motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda, referidos a la falta del presupuesto habilitante, a la afectación a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos y a vicios en el procedimiento parlamentario de convalidación, se postulan únicamente respecto del Real Decreto-ley 32/2021, sin imputación de esos motivos, genérica o particular, al artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022; y carece de trascendencia, a ese respecto, que este último precepto modifique el apartado noveno del artículo 1 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, porque esos preceptos no son objeto de una argumentación específica sobre su inconstitucionalidad distinta de la vertida en la demanda respecto de todo el conjunto de este real decreto-ley en su formulación original. Al mismo tiempo, la demanda adolece de falta de cualquier alegación sobre el presupuesto habilitante en el que se fundamentaría la aprobación de las previsiones de ese artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022, que es el que se encuentra explicitado en su exposición de motivos (clarificar y dejar sin efecto alguna de las regulaciones contenidas en el Real Decreto-ley 32/2021), y tampoco realiza alegaciones la demanda sobre el menoscabo por ese precepto de los límites materiales que la Constitución dispone para la legislación de urgencia.

Como consecuencia de lo anterior, nuestro enjuiciamiento ha de quedar circunscrito a la impugnación del Real Decreto-ley 32/2021 y debe descartarse del objeto del proceso el artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022.

c) El Real Decreto-ley 32/2021 fue convalidado mediante acuerdo del Congreso de los Diputados, publicado por resolución de 3 de febrero de 2022 («Boletín Oficial del Estado», núm 33, de 8 de febrero). No obstante, ha sido objeto de modificaciones sobrevenidas; en particular, el artículo 1.9 y su disposición adicional cuarta han sido reformados por el Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, y su disposición transitoria octava por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo.

La doctrina constitucional señala que la «regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2), ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento» [STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b)].

Dicha regla tiene, no obstante, algunas excepciones que determinan la pervivencia del objeto en este proceso, siendo una de ellas la referida a los supuestos en los que se denuncie la infracción del art. 86.1 CE.

Según doctrina constitucional reiterada (por todas, STC 118/2025, de 14 de mayo, FJ 2), la primera de esas excepciones se refiere al concreto supuesto de la impugnación de los decretos-leyes por la infracción del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los límites formales (presupuesto habilitante y conexión de sentido) como a los límites materiales a que está sujeta la utilización de este instrumento normativo propio de la legislación de urgencia. En estos casos «la modificación legislativa posterior del decreto-ley impugnado no impide a la jurisdicción constitucional controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto. Al respecto, este tribunal ha venido señalando que la infracción del art. 86.1 CE no pierde objeto, ya que la falta de vigencia en este momento del precepto recurrido no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues este control tiene por objeto velar por el recto ejercicio de

la potestad para dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [STC 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2 b), con cita de las SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b); 48/2015, de 5 de marzo, FJ 2; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 2, y 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 3]».

En aplicación de esta doctrina al presente proceso cabe ahora concluir que las modificaciones operadas en la norma legal impugnada no privan de objeto al recurso que es, precisamente, enjuiciar si el Real Decreto-ley 32/2021 es respetuoso con los límites formales y materiales que establece el art. 86.1 CE.

2. Inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 32/2021 por vicios en el procedimiento legislativo de convalidación.

Enjuiciaremos en primer lugar si, como se alega en el recurso, el Real Decreto-ley incurre en un vicio invalidante del procedimiento por las irregularidades que se habrían producido en la votación de su convalidación en el Congreso de los Diputados. Como ha habido ocasión de recoger con detalle en los antecedentes de esta sentencia, los recurrentes consideran que en esa tramitación parlamentaria se alteró de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara legislativa al haberse producido una incidencia en el voto telemático de un diputado, emitido en sentido diferente a la posición adoptada por los restantes miembros de su grupo parlamentario, y no haberse comprobado si el sentido de ese voto se correspondía con su auténtica voluntad, siendo tal voto determinante en la decisión de convalidación o derogación del real decreto-ley; por lo que las decisiones de la Presidencia de la Cámara que lo tuvieron por válidamente emitido vulneraron el derecho del diputado garantizado por el art. 23.2 CE, con quiebra de la Constitución, del Reglamento del Congreso y del procedimiento de convalidación.

Por su parte, tanto la letrada del Congreso de los Diputados, como la Abogacía del Estado, han alegado negando que se haya producido en el procedimiento parlamentario un vicio que suponga la invalidez de la decisión de convalidación del real decreto-ley y, por extensión, que lleve aparejada su inconstitucionalidad.

Debemos desestimar también la impugnación del Real Decreto-ley 32/2021 por vicios en la votación de su convalidación, que derivarían de la lesión del derecho de voto y, por extensión, del derecho al ejercicio del cargo representativo sin intromisiones ilegítimas, de un diputado, en esa votación. Como ha tenido ocasión de juzgar ya este tribunal en los recursos de amparo que han dado lugar a las SSTC 114/2024, de 11 de septiembre; 129/2024, de 22 de octubre, y 137/2024 y 138/2024, ambas de 6 de noviembre (la STC 137/2024 con origen en el recurso de amparo 1303-2022, mencionado por la letrada del Congreso de los Diputados), tal vulneración de derechos no se produjo. En la primera de esas sentencias, con fundamentos reiterados en las posteriores, este tribunal concluyó que en el procedimiento parlamentario de convalidación del real decreto-ley no se vulneraron los derechos del diputado que había emitido un voto telemático en sentido diferente al resto de los miembros de su grupo parlamentario, sin haber podido rectificarlo y siendo determinante del resultado final de la votación de convalidación.

Esa infracción no se produjo, ni por el modo en que se verificó la emisión personal del voto telemático, ni por la falta de convocatoria de la mesa de la Cámara para decidir sobre la autorización del voto presencial y la anulación del voto telemático, ni por una interpretación restrictiva e inmotivada de las normas parlamentarias reguladoras del derecho de voto (STC 114/2024, FFJJ 4, 5 y 6). Y afirmamos entonces que al diputado en cuestión «le competía, por la responsabilidad que ostentaba como miembro de una de las cámaras legislativas de las Cortes Generales que representan al pueblo español, extremar su diligencia si consideraba procedente participar presencialmente en la sesión plenaria por haber decaído la situación que le había habilitado a no hacerlo» (*idem*, FJ 5), para que su voto telemático pudiera ser anulado y poder así votar presencialmente.

En definitiva, sin la concurrencia de la violación de ese derecho fundamental, de la que los recurrentes desprenden el vicio en el procedimiento de convalidación del real decreto-ley, ha de concluirse que la norma impugnada tampoco incurre en inconstitucionalidad por este motivo.

3. Enjuiciamiento sobre la concurrencia del presupuesto habilitante en el real decreto-ley impugnado.

a) Alegaciones de las partes sobre la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Como ha habido ocasión de recoger con detalle en los antecedentes de esta sentencia, las alegaciones de los diputados recurrentes sobre la falta de presupuesto habilitante en el Real Decreto-ley 32/2021 se basan en que contiene una reforma estructural que afronta una situación que no era difícil de prever (los desequilibrios del mercado laboral español); en que el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno con la Unión Europea en el marco del plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia es un presupuesto habilitante totalmente artificioso por haber sido creado por el propio Gobierno; y en que no existe la necesaria conexión de sentido entre las medidas contenidas en la norma impugnada y la situación de urgencia invocada, por cuanto la reforma laboral estructural que contiene no está dotada de eficacia o impacto inmediato ya que no puede modificar de manera instantánea la situación jurídica existente.

Por su parte, la Abogacía del Estado considera que la justificación del presupuesto habilitante se encuentra motivada en el preámbulo del Real Decreto-ley y en la memoria del análisis de impacto normativo de su proyecto; y descarta que el carácter estructural de las reformas contenidas en la norma sea incompatible con una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que habrá de determinarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, como se desprende de la STC 61/2018, de 7 de junio, y del ATC 43/2014, de 12 de febrero.

El presupuesto habilitante del Real Decreto-ley vendría determinado por el fuerte impacto económico y social producido por la crisis sanitaria mundial de la pandemia del covid-19, unido a la necesidad de regeneración del sistema de relaciones laborales para afrontar los problemas causados a la economía española por su deficiente regulación; todo ello acompañado de la necesidad inmediata de la aprobación de las medidas contenidas en la norma para lograr el libramiento de los fondos europeos vinculados a la consecución de los objetivos contenidos en el plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia, previamente comprometidos con la Unión Europea. Y existiría, además, la necesaria conexión de sentido entre esa situación de necesidad y las medidas contenidas en el real decreto-ley.

b) Doctrina constitucional sobre el requisito del presupuesto habilitante.

Según la abundante doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la necesidad extraordinaria y urgente, los órganos estatales que intervienen en la aprobación y en la convalidación de los reales decretos-leyes disponen de un margen amplio de discrecionalidad política en la apreciación de la concurrencia de ese presupuesto habilitante, puesto que con esa norma con fuerza de ley se trata de afrontar situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el que se necesita por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, por todas). Además, esa valoración de la extraordinaria y urgente necesidad puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación; porque lo que importa no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia, cuanto que esas circunstancias existan (desde la STC 11/2002,

de 17 de enero, FJ 6, para la inactividad, y desde la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, para la previsibilidad).

La exigencia constitucional de ese presupuesto es la constatación de un límite jurídico a la actuación normativa mediante decretos-leyes (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3), pero el control que corresponde a este Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de ese requisito no puede suplantar y debe respetar ese margen de discrecionalidad que corresponde al Gobierno, al dictar el decreto-ley, y al Congreso de los Diputados, cuando homologa la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa a través de su convalidación (por todas, STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3).

Por ello, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha definido como un control externo el que le corresponde realizar para verificar si concurre el presupuesto habilitante; control en el que habremos de atender, por una parte, a los motivos que explícita y razonadamente fueron tenidos en cuenta por el Gobierno para aprobar el decreto-ley, y que podrán constar tanto en su exposición de motivos como en el expediente de su elaboración, incluida la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo, o haberse puesto de manifiesto en el debate parlamentario para su convalidación; control en el que habremos de valorar, por otra parte, la conexión de sentido o relación de adecuación (congruencia) entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas normativas que se adoptan en el decreto-ley (por todas, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 5).

c) Explicitación por el Gobierno del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

Tanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley 32/2021, como la memoria del análisis de impacto normativo que acompaña a sus alegaciones la abogacía del Estado, exponen que el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad viene constituido por el cumplimiento de las reformas estructurales comprometidas por el Gobierno con la Unión Europea, que debían completarse durante el cuarto trimestre de 2021 para la presentación de la solicitud de pago de las contribuciones financieras correspondientes a esas reformas, de conformidad con el art. 24.2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, vinculadas al plan de recuperación, transformación y resiliencia.

En concreto, como se dice en el preámbulo, las medidas contenidas en el Real Decreto-ley hacen efectivas las reformas relativas a la simplificación de contratos, la modernización de la negociación colectiva, la modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales y el establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad y estabilización en el empleo, identificadas en el componente 23 del citado plan, que «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».

Según la exposición de motivos, esa situación del mercado laboral español justificaría las medidas contenidas en el Real Decreto-ley, referidas a la simplificación de los tipos de contratos y a la reducción de la tasa de temporalidad, a la modernización de la contratación y subcontratación de obras y servicios, a la modernización de la negociación colectiva y al establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna para las empresas a través de los expedientes temporales de empleo; y justificaría también, por extensión, las previsiones del real decreto-ley que modifican diversos preceptos de la Ley general de Seguridad Social con el fin de garantizar la aplicabilidad inmediata de esas medidas laborales. Además, la exposición de motivos menciona que los cambios

introducidos en la norma están avalados por el diálogo social y que las medidas en él incorporadas fueron acordadas, el 23 de diciembre de 2021, tras un largo proceso negociador del Gobierno de la Nación con las organizaciones sindicales y patronales CCOO, UGT, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). Durante el debate de convalidación del Real Decreto-ley, celebrado el 3 de febrero de 2022, no se añadieron razones distintas de las ya recogidas en el preámbulo para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante.

Por otra parte, en lo que se refiere a la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley, que prorrogaba la vigencia del Real Decreto 817/2021, que fijaba el salario mínimo profesional para el año 2021, la exposición de motivos fija el presupuesto habilitante de esta previsión en la extraordinaria y urgente necesidad de mantener transitoriamente esa vigencia a partir del 1 de enero de 2022 por motivos de seguridad jurídica.

d) Contenido del Real Decreto-ley 32/2021.

En cuanto al contenido del real decreto-ley impugnado, su artículo 1 modifica el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Así lo hace a través de una nueva regulación del contrato formativo (apartado 1), de las previsiones sobre la duración del contrato a tiempo parcial (apartado 2), de las reglas para definir la duración de los contratos (apartado 3), de la regulación del contrato fijo-discontinuo (apartado 4), de las reglas sobre la contratación o subcontratación de obras y servicios entre empresas (apartado 5), de la regulación de la reducción de jornada o suspensión del contrato por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor (apartado 6), de la inclusión de un nuevo precepto que regula el mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo (apartado 7), de las reglas para la fijación de la indemnización por expiración del tiempo convenido en el contrato de trabajo (apartado 8), de la regulación de la prioridad aplicativa entre los distintos tipos de convenios colectivos (apartado 9) y de su vigencia (apartado 10), de los contratos formativos celebrados con trabajadores con discapacidad (apartado 11) y de la introducción de nuevas disposiciones referidas a la evaluación de los resultados obtenidos por las medidas del real decreto-ley en la reducción de la tasa de temporalidad (apartado 12), a las acciones formativas en los expedientes de regulación temporal de empleo (apartado 13), al acceso a los datos de esos expedientes por distintos organismos públicos (apartado 14) y al régimen jurídico aplicable en los casos de contrataciones y subcontratas suscritas con centros especiales de empleo (apartado 15).

Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto-ley modifica la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, en lo que se refiere a la extinción del contrato indefinido por motivos inherentes a la persona trabajadora. Mientras que el artículo 3 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 la regulación de la cotización adicional en contratos de duración determinada (apartado 1), con la inclusión de un nuevo precepto sobre la cotización en los supuestos de reducción de jornada o suspensión de contrato (apartado 2), en relación con la situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral o suspensión del contrato (apartado 3), en cuanto a las aportaciones que se han de ingresar a la entidad gestora en caso de reducción de jornada o suspensión del contrato (apartado 4), e incorpora nuevas disposiciones relativas a las medidas de protección social de las personas trabajadoras por la aplicación del mecanismo RED (apartado 5), a la actuación del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social para la simplificación de actuaciones administrativas (apartado 6), a la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia (apartado 7), a los beneficios en la cotización a la Seguridad Social en los

expedientes de regulación temporal de empleo y el mecanismo RED (apartado 8), y a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación a las exenciones en las cotizaciones (apartado 9).

Además, el artículo 4 modifica 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, incorporando una nueva regulación sobre la formación de las empresas a personas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo o por modalidades del mecanismo RED. Mientras que el artículo 5 modifica distintos preceptos del 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, modificando o incorporando nuevas infracciones a las allí previstas y sus respectivas sanciones (apartados 1 a 13).

En cuanto a las disposiciones adicionales del Real Decreto-ley, contienen previsiones sobre la adopción de medidas para la transición profesional de las personas trabajadoras afectadas por el mecanismo RED (primera), el estatuto del becario (segunda), la tramitación y efectos de los expedientes de regulación temporal de empleo por causas vinculadas a la covid-19 (tercera), el régimen aplicable al personal laboral del sector público con contratos por tiempo indefinido o indefinido fijo-discontinuo (cuarta), los contratos de duración determinada suscritos por las entidades del sector público en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia o de programas temporales financiados con fondos de la Unión Europea (quinta), y el cómputo estadístico de las personas trabajadoras con reducción de jornada ordinaria o con suspensión de contrato por expedientes temporales de regulación de empleo o por el mecanismo RED (sexta) y la prórroga de la vigencia del real decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021 (séptima).

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, estas regulan la sucesión normativa derivada de las previsiones del Real Decreto-ley en lo que se refiere a los contratos formativos y a la cotización a la Seguridad Social aplicable a los mismos (primera y segunda), a los contratos de duración determinada (tercera y cuarta), a los límites al encadenamiento de contratos (quinta), a las modificaciones en la preferencia aplicativa de los convenios colectivos (sexta y séptima), a las comunicaciones de las empresas en supuestos de aplicación del mecanismo RED a los efectos del pago de la prestación incorporada a la Ley general de la Seguridad Social (octava), y a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras previstas en la norma (novena).

Finalmente, el real decreto-ley incorpora una disposición derogatoria general y una derogación expresa de determinados preceptos legales. Y, en cuanto a sus disposiciones finales, modifican la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, en cuanto a los contratos de puesta a disposición sucesivos con empresas usuarias diferentes (primera) y el texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, en cuanto a los contratos vinculados a programas de activación para el empleo (segunda), prevén la adaptación de referencias normativas (tercera), los títulos competenciales que amparan la aprobación de la norma (cuarta), mandatos al Gobierno en relación con el reglamento para la protección de las personas trabajadoras menores en materia de seguridad y salud y con la protección por desempleo de las personas trabajadoras fijas-discontinuas (quinta y sexta), la habilitación al Gobierno para el desarrollo y ejecución del real decreto-ley (séptima), y su entrada en vigor, que se prevé para el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con una *vacatio* de tres meses para las modificaciones referidas al contrato formativo, a la duración del contrato de trabajo, al contrato fijo-discontinuo, a las medidas de protección de las personas trabajadoras afectadas por la aplicación de un mecanismo RED incorporadas en la Ley general de la Seguridad Social, a las cotizaciones a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia y a alguna de las previsiones derogatorias expresas contenidas en el real decreto-ley.

e) Análisis de la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad explicitada por el Gobierno.

Una vez expuesta la doctrina constitucional que enmarca la legislación de urgencia y el uso del decreto-ley desde el punto de vista del presupuesto habilitante que justifica su adopción, así como la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la que se ampara el Real Decreto-ley 32/2021 y las diferentes medidas incorporadas en el mismo, nuestro enjuiciamiento nos va a conducir a concluir que las alegaciones efectuadas en su demanda por los recurrentes no consiguen desvirtuar ni la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la que se ampara la adopción del real decreto-ley, ni la existencia de la conexión de sentido entre las medidas que este contempla y la situación a la que pretende subvenir.

Como cuestión previa, debemos descartar enjuiciar desde la perspectiva de la concurrencia del presupuesto habilitante la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 32/2021, que prorroga la vigencia del Real Decreto 817/2021, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021. Según la exposición de motivos del Real Decreto-ley, esta previsión se sustenta en un presupuesto habilitante propio y específico, distinto al del resto de la norma, consistente en la extraordinaria y urgente necesidad de mantener transitoriamente la vigencia de ese salario mínimo a partir del 1 de enero de 2022, por razones de seguridad jurídica y de garantía para las personas trabajadoras, y para posibilitar la participación de los agentes sociales en su fijación para el año 2022. Sin embargo, los recurrentes no han realizado argumentación alguna que se refiera, o pueda entenderse referida, a esa previsión del real decreto-ley y al presupuesto habilitante que le daría sustento, por lo que no han cumplido con la diligencia que les es constitucionalmente exigible y con la carga alegatoria necesaria para fundamentar la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de esa disposición adicional séptima, motivo por el cual este tribunal se encuentra facultado para rechazar el enjuiciamiento de ese precepto desde esa tacha de inconstitucionalidad.

A su vez, y a efectos de nuestro enjuiciamiento sobre el resto del Real Decreto-ley, tomando en consideración el presupuesto habilitante sobre el que, con la excepción antedicha, se sustenta aquel según su exposición de motivos y la memoria del análisis de impacto normativo, debemos recordar de nuevo que no corresponde a este Tribunal Constitucional suplir el juicio político o de oportunidad que del presupuesto habilitante hayan realizado el Gobierno, al dictar el Real Decreto-ley, y el Congreso de los Diputados, en el ejercicio de su función de control parlamentario, al convalidarlo; nos compete verificar, desde su control externo, que la definición que esos órganos políticos han hecho de la situación aducida como de necesidad extraordinaria y urgente no es abusiva o arbitraria y no desborda los límites de lo manifiestamente razonable; controlando, para ello, que la definición del presupuesto habilitante que se ha explicitado sea razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3, por todas).

En primer lugar, los recurrentes cuestionan la concurrencia del presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad porque el Real Decreto-ley aborda reformas estructurales en el sistema de relaciones laborales, siendo la propia exposición de motivos la que identifica esa situación con los importantes desequilibrios que el mercado del trabajo arrastra desde hace décadas en nuestro país. Este tribunal ha tenido ocasión de valorar en repetidas ocasiones que una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, porque es posible que el carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluya 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 [por todas, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4 f)].

En esta ocasión, el preámbulo del Real Decreto-ley explicita de forma razonada y suficiente, sin acudir a fórmulas estereotipadas carentes de contenido propio, las

circunstancias que convierten en una situación de extraordinaria y urgente necesidad a las deficiencias estructurales del mercado de trabajo que se abordan en la norma. Allí se expone que las reformas incorporadas en el Real Decreto-ley, dirigidas a la simplificación de los contratos, a la reducción de la tasa de temporalidad, a la modernización de la negociación colectiva y de la contratación y subcontratación de las empresas y al establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna en las empresas mediante expedientes de regulación temporal de empleo alternativos a la temporalidad y a la destrucción de empleo tienen como finalidades, entre otras, recuperar los niveles de actividad anteriores a la pandemia y servir para superar los desequilibrios que agravan los ciclos económicos en nuestro país.

En consecuencia, como se contempla también en el preámbulo del Real Decreto-ley 32/2021, las medidas estructurales sobre el mercado de trabajo que este incorpora se adoptan en un contexto de un ciclo económico especialmente recesivo, derivado de la covid-19, y en el ámbito de actuaciones en el seno de la Unión Europea dirigidas a un cambio de modelo productivo para la recuperación de la economía tras esa pandemia, para una transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otras posibles crisis o desafíos del futuro. Circunstancias todas ellas, en definitiva, explicitadas en el preámbulo de manera expresa, concreta, detallada y razonada [STC 40/2025, de 11 de febrero, FJ 4 c)], que justifican valorar los problemas estructurales del mercado laboral español como una situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación de un real decreto-ley conteniendo medidas dirigidas a remediar esas deficiencias estructurales.

En segundo lugar, los recurrentes cuestionan la existencia del presupuesto habilitante porque entienden que es el propio Gobierno el que lo ha creado de manera artificiosa, ya que ninguna exigencia de la normativa comunitaria le obligaba a cumplir, en un plazo determinado, los compromisos adquiridos en el plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia que se implementan con el real decreto-ley. De este modo, la creación artificial de la situación de extraordinaria y urgente necesidad hace que las circunstancias en que se basa el Real Decreto-ley carezcan, según los recurrentes, de un mínimo grado de imprevisibilidad, como se demostraría en que el resto de las reformas que se prevén en el mencionado plan se contemplan con unos plazos de ejecución más amplios y mediante instrumentos normativos de implementación ajenos a la legislación de urgencia.

Aunque este tribunal ha considerado en reiteradas ocasiones, como se ha dicho ya, que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad, pues lo que debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren, en este caso debemos tener en cuenta la particularidad de que los recurrentes consideran que la situación de extraordinaria y urgente necesidad no ha sucedido al Gobierno de manera objetiva, por coyunturas problemáticas difíciles de prever o por su propia inactividad, como admite también la doctrina constitucional [por todas, SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 111/2024, de 10 de septiembre, FJ 4 A) a)], sino que se ha derivado de la propia voluntad del Gobierno mediante el compromiso adquirido con las instituciones europeas en el plan de recuperación, transformación y resiliencia de aprobar las medidas contempladas en el Real Decreto-ley en un plazo determinado, a más tardar en el cuarto trimestre de 2021, para así poder recibir el libramiento de los fondos europeos previstos en el Reglamento (UE) 2021/241 citado.

En el presente caso debemos tener en cuenta que las medidas de reforma del mercado del trabajo comprometidas por el Gobierno en el mencionado plan, y contempladas después en el real decreto-ley, se adoptaron en una situación de ruptura de la normalidad social y económica derivada de la emergencia ocasionada por la pandemia de covid-19, que ha constituido un contexto propicio para la producción normativa de urgencia, como hemos tenido ocasión de reconocer en repetidas ocasiones [por todas, STC 4/2026, de 14 de enero, FJ 3 D) a)]. Es esa situación ocasionada por la

pandemia de covid-19, y no el hecho de que las medidas recogidas en el real decreto-ley impugnado hayan sido incluidas en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, la que habilitaba al Gobierno a recurrir a la legislación de urgencia. Por otra parte, debido a la trascendencia social de tales medidas y en el contexto referido, el citado plan preveía que esa reforma se impulsase en el marco del diálogo social y el Gobierno optó por negociar y concertar esas medidas, antes de su aprobación, con las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos; acuerdo con estos agentes que se alcanzó el 23 de diciembre de 2021, como contempla expresamente el preámbulo del Real Decreto-ley.

En todas estas circunstancias, en definitiva, no resulta que pueda atribuirse la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la que se sustenta el real decreto-ley a una creación artificiosa del Gobierno, sino más bien a circunstancias efectivamente concurrentes que, en la coyuntura problemática derivada de la pandemia de covid-19, habilitaban la acción normativa inmediata de la legislación de urgencia.

f) Análisis del requisito de la conexión de sentido entre las medidas normativas y la situación de urgencia.

En el recurso se cuestiona la concurrencia del presupuesto habilitante por la inexistencia de la necesaria conexión de sentido entre las medidas contenidas en la norma impugnada y la situación de urgencia invocada, desde el criterio o perspectiva de su estructura, por cuanto la reforma laboral que contiene no está dotada de eficacia o impacto inmediato ya que no puede modificar de manera instantánea la situación jurídica existente. Los recurrentes entienden, sin embargo, que esa conexión de sentido se ve colmada en cuanto a la perspectiva del contenido, dada la adecuación o congruencia entre las medidas del Real Decreto-ley y el supuesto de extraordinaria y urgente necesidad que se pretende subvenir. El abogado del Estado estima en sus alegaciones, por el contrario, que el Real Decreto-ley cumple con el requisito de la conexión de sentido.

En particular, los recurrentes consideran que las medidas previstas en la norma impugnada, al suponer una reforma laboral estructural, tendrán un impacto normativo remoto, en razón de la naturaleza y complejidad de las medidas previstas y del juego de las disposiciones transitorias que dilatan su entrada en vigor, y que el Gobierno no ha justificado los perjuicios y obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de la tramitación de la reforma laboral por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso el de urgencia.

Desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, la doctrina constitucional ha considerado que las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata; y ha matizado después que esa eficacia inmediata no debe confundirse con la ejecución instantánea de las previsiones de la concreta legislación de urgencia, porque la celeridad de su completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia (por todas, STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6).

Más en particular, este tribunal también ha tenido ocasión de aclarar que el carácter inmediato y directo de la acción normativa perseguida por un real decreto-ley no quedaba necesariamente enervada por el hecho de que su efectiva realización se demore por una disposición transitoria, siempre que esa demora sea necesaria en relación con el cambio normativo introducido y no suponga un retraso tal que desvirtúe la urgencia declarada en la adopción de las medidas (STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 5). Además, tampoco se opone a la eficacia inmediata de las previsiones de un decreto-ley que la exigibilidad de alguna de sus previsiones se sitúe en un momento posterior al de su entrada en vigor, teniendo en cuenta la propia condición de esas previsiones, ni que para determinados preceptos del decreto-ley se establezca una *vacatio legis* de alcance material y temporal limitado, siempre que pueda tener una justificación con anclaje constitucional como la seguridad jurídica y no suponga, a su vez, un retraso que

desvirtúe la urgencia declarada en la adopción de las medidas [STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 6 b)].

Aunque los recurrentes no han cuestionado la inmediatez de la eficacia del real decreto-ley con fundamento en la previsión de una *vacatio legis* para algunas de las medidas que incorpora, y solo la sustentan en una referencia genérica al impacto remoto de las actuaciones contempladas en la norma y por el juego de las disposiciones transitorias que incorpora, estas últimas disposiciones están íntimamente vinculadas, en algunos de los casos, a medidas contempladas en el real decreto-ley con una entrada en vigor postpuesta en tres meses desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» según su disposición final octava; por lo que, en el enjuiciamiento de este motivo de inconstitucionalidad, habremos de tener en cuenta también la *vacatio legis* mencionada.

Debemos descartar, de inicio, que el posible impacto mediato de las medidas contempladas en el real decreto-ley pueda tener alguna trascendencia sobre su constitucionalidad desde el punto de vista de la conexión de sentido que estamos enjuiciando. Se trata esta de una imputación que no se sustenta en la demanda más que en el carácter estructural de la reforma del mercado laboral que se acomete en la norma impugnada, pero ninguna consecuencia puede derivarse de una posible demora en la eficacia práctica de las medidas del real decreto-ley para la eficacia jurídica inmediata de sus previsiones, que es lo exigible a la legislación de urgencia desde el mencionado punto de vista (STC 237/2012, FJ 6); más aún si, como se ha enjuiciado con anterioridad, el carácter estructural de las medidas del real decreto-ley no excluye que en las circunstancias en que ha sido aprobado, vinculadas a la situación de pandemia y a las medidas de recuperación y resiliencia adoptadas en el seno de la Unión Europea, concurriera efectivamente una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

En segundo término, si se analizan una a una las disposiciones transitorias del Real Decreto-ley y su posible incidencia en la falta de eficacia inmediata de las medidas que contiene, análisis particularizado que no se acomete en la demanda por los recurrentes, se constata que en esas disposiciones se contempla un régimen normativo dirigido a ordenar la sucesión de normas en el tiempo, para las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto-ley y que prolongan sus efectos más allá de la misma, que tiene por objeto dotar de seguridad jurídica a esas situaciones afectadas por la sucesión de normas, sin suponer, por ello, una demora constitucionalmente intolerable para la eficacia inmediata que es exigible a las medidas contempladas en la legislación de urgencia, según ha determinado la doctrina constitucional [SSTC 139/2016, FJ 5, y 18/2023, FJ 6 b)]. Además, la interpretación sistemática de algunas de esas disposiciones transitorias con los preceptos sustantivos y con las normas de entrada en vigor del real decreto-ley con los que están vinculadas, ahonda en la anterior conclusión.

Así, la disposición transitoria primera no cuestiona la eficacia inmediata de la nueva regulación contenida en el real decreto-ley relativa al artículo 11 de la Ley del estatuto de los trabajadores para el contrato formativo que allí se prevé sino que, por una evidente razón de seguridad jurídica, mantiene la eficacia de la regulación anterior de ese precepto para los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje basados en esa regulación mientras estuvo vigente. A su vez, la disposición transitoria segunda tampoco afecta a la eficacia inmediata de la nueva regulación del contrato formativo incorporada a ese artículo 11 del estatuto, porque se circunscribe a establecer un régimen de cotización provisional para esos contratos en tanto no entre en vigor el sistema previsto en el real decreto-ley, a esos efectos de cotización, con la introducción de una nueva disposición adicional cuadragésima tercera en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (apartado 7 del artículo 3 del Real Decreto-ley).

Y lo mismo ocurre con lo previsto en las disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta, en relación con la nueva regulación contenida en el real decreto-ley sobre la duración de los contratos (art. 15 de la Ley del estatuto de los trabajadores, según la redacción dada por el apartado tercero del artículo 1 del Real Decreto-ley). Esas disposiciones transitorias prevén que los contratos de duración determinada (para obra y

servicio determinado o eventuales) se regirán por la anterior normativa legal o convencional en la que se basen, fijan una duración máxima para los mismos de seis meses si se celebran entre la fecha de entrada en vigor del conjunto del real decreto-ley y la fecha en que lo hace la nueva redacción del mencionado art. 15 del estatuto de los trabajadores (tres meses después), al tiempo que contienen una regla de transición para la conversión en contratos fijos de los contratos de duración determinada suscritos con arreglo a la regulación anterior.

Por su parte, tampoco cabe entender cuestionada la eficacia inmediata de la norma impugnada como consecuencia de lo previsto en la disposición transitoria sexta, en cuanto dispone que la modificación introducida por el real decreto-ley en el art. 84.2 de la Ley del estatuto de los trabajadores (apartado 9 del artículo 1), relativa a las materias en las que tienen prioridad aplicativa los convenios de empresa, se aplicará a los convenios colectivos anteriores a la entrada en vigor de esa reforma que pierdan su vigencia expresa; y lo mismo ha de entenderse en cuanto a la otra previsión de esa disposición transitoria sexta, que establece un plazo para que los textos de los convenios colectivos se adapten a esa modificación. Al igual que ocurre con lo previsto en la disposición transitoria séptima, donde se contempla que se aplicarán a los convenios denunciados a la entrada en vigor del real decreto-ley las modificaciones que incorpora al artículo 86.3 de la Ley del estatuto de los trabajadores en su apartado 10 del artículo 1, relativas a la vigencia de los convenios colectivos denunciados. Tales previsiones otorgan, más bien, ciertos efectos retroactivos a algunos de los contenidos del real decreto-ley, que se aplican a situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a su entrada en vigor.

La inmediatez aplicativa del real decreto-ley tampoco queda enervada por lo establecido en la disposición transitoria octava, que contempla un mecanismo transitorio de comunicación de datos a la Seguridad Social por parte de las empresas, hasta que se desarrolle el procedimiento incorporado en el real decreto-ley, en relación con la tramitación y el pago de la prestación que este introduce (apartado quinto del artículo 3) en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (nueva disposición adicional cuadragésima primera), cuando se aplique el mecanismo RED de flexibilidad y estabilización en el empleo incorporado por el real decreto-ley (apartado 7 del artículo 1) en la Ley del estatuto de los trabajadores (artículo 47 *bis*). Del mismo modo que la irretroactividad de las normas sancionadoras contenidas en el real decreto-ley, a la que se refiere su disposición transitoria novena, no puede entenderse en ningún caso como una limitación a la eficacia inmediata de su regulación en esa materia sancionadora.

En consecuencia, ninguna de las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias del Real Decreto-ley, a las que los recurrentes atribuyen una dilación en la entrada en vigor de las medidas que en él se contienen, tienen ese pretendido efecto. La entrada en vigor diferida de algunos de los preceptos del real decreto-ley podría derivarse, en su caso, de su disposición final octava, que regula precisamente su entrada en vigor, pero nada han razonado ni alegado los demandantes a este respecto. Además, la *vacatio legis* de tres meses allí prevista, referida a puntuales contenidos del real decreto-ley sobre la modificación de las normas relativas a la duración de los contratos, el contrato fijo-discontinuo, la prestación de la Seguridad Social para la protección de las personas afectadas por la aplicación del mecanismo RED o la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia, o que se refieren a alguna de sus cláusulas derogatorias, tienen un alcance limitado, se encuentran justificadas en el principio de seguridad jurídica y no suponen, en su particularidad material y temporal, un retraso que desvirtúe la urgencia declarada en la adopción de las medidas contenidas en el real decreto-ley; al tiempo que la entrada en vigor diferida de alguna de esas previsiones viene a ser matizada por las disposiciones transitorias del Real Decreto-ley, en los términos anteriormente señalados.

g) Análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante en las normas del real decreto-ley vinculadas indirectamente con la reforma laboral. Inconstitucionalidad de la disposición final quinta y de la disposición adicional segunda

Finalmente, hemos de valorar si cumplen con el requisito del presupuesto habilitante las disposiciones del artículo 3 del Real Decreto-ley, que modifican el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social y que, según el preámbulo, encuentran sustento, «por extensión», en el mismo presupuesto habilitante que las medidas de reforma laboral en sentido estricto contenidas en la legislación de urgencia, de las que aquellas son instrumentales. Y hemos de determinar también si carecen de presupuesto habilitante los preceptos contenidos en los artículos 2, 4 y 5 y en las disposiciones finales primera, segunda y quinta del Real Decreto-ley, que los recurrentes consideran modificaciones normativas puntuales y respecto de las que el preámbulo del Real Decreto-ley omite toda referencia sobre la situación de extraordinaria y urgente necesidad en que se sustentan.

En cuanto a las modificaciones de la legislación sobre Seguridad Social que incorpora el artículo 3 del Real Decreto-ley, se trata de preceptos que son instrumentales a dicha reforma puesto que, como se afirma en el propio preámbulo y no cuestionan los recurrentes, tienen la finalidad de garantizar la aplicabilidad inmediata de las medidas laborales, vinculándose los contenidos de los apartados 2, 4, 5, 6, 8 y 9 de ese artículo 3 con las modificaciones que el real decreto-ley realiza sobre la suspensión y la reducción de la jornada (artículos 47 y 47 *bis* de la Ley del estatuto de los trabajadores), los del apartado 3 del mismo artículo con el acceso a la prestación por desempleo de los trabajadores con un contrato fijo-discontinuo, los de su apartado 7 con la cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia o los del apartado 1 con las medidas para reducir la temporalidad injustificada reconfigurando el régimen de la cotización adicional en contratos de duración determinada. De manera que, si como afirma el preámbulo y aceptan los recurrentes, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que sustenta las medidas laborales del real decreto-ley ha de extenderse a las previsiones de su artículo 3 en materia de Seguridad Social, debido a su vinculación instrumental y conexión sistemática, entonces hemos de concluir que concurre también una situación de urgencia que justifica las medidas normativas previstas en ese artículo.

En cuanto a los preceptos que los recurrentes consideran modificaciones normativas puntuales respecto de las que el preámbulo del Real Decreto-ley omitiría toda referencia sobre el presupuesto habilitante que les daría cobertura, lo que vendría a significar que esa regulación no encuentra sustento en la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que, de modo general, se remite el real decreto-ley en su conjunto, debemos tener en cuenta que esa situación de extraordinaria y urgente necesidad, explicitada en el preámbulo de esa norma y en su memoria del análisis de impacto normativo, se postula allí de manera general, para todos los preceptos del real decreto-ley sin distinción, con la excepción antedicha de su disposición adicional séptima (prórroga de la vigencia del real decreto que fija el salario mínimo interprofesional para 2021) que cuenta con un presupuesto habilitante propio, y con la particularidad de las previsiones del artículo 3 que modifican la Ley general de la Seguridad Social, a las que el presupuesto habilitante general da cobertura «por extensión».

Sentado lo anterior, debemos tener en cuenta que la demanda no contiene ningún esfuerzo argumental para justificar las razones que llevan a los recurrentes a considerar que no puede constituir el presupuesto habilitante de los artículos 2, 4 y 5 del Real Decreto-ley, así como de sus disposiciones finales primera, segunda y quinta, la situación de extraordinaria y urgente necesidad prevista en el real decreto-ley que justifica de modo general, en las circunstancias en que fue aprobado, la adopción de medidas de reforma del mercado laboral español para corregir sus debilidades estructurales. Sin que quepa extraer ninguna conclusión, a ese respecto, de la simple alegación de que el preámbulo omite referirse al presupuesto habilitante que da sustento a tales artículos y disposiciones, puesto que allí no se los excluye de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se proyecta sobre el conjunto del real decreto-ley,

ni esa situación se vincula en el preámbulo con concretos preceptos entre los que no se incluyan los artículos y disposiciones finales en cuestión.

Por lo tanto, al no cumplir de nuevo aquí los recurrentes con la diligencia que les es constitucionalmente exigible, y con la carga alegatoria necesaria que explicita los concretos motivos por los que descartan la proyección a esos preceptos del real decreto-ley del presupuesto habilitante contemplado de modo general en su preámbulo, el enjuiciamiento de este tribunal sobre esa tacha de inconstitucionalidad que se imputa a tales preceptos habrá de limitarse a verificar si, efectivamente, estos son reconducibles en abstracto a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el preámbulo y la memoria del análisis de impacto normativo contemplan para el conjunto del real decreto-ley. Y así debemos concluirlo respecto de lo dispuesto en los artículos 2, 4 y 5 y en las disposiciones finales primera y segunda, pero no en relación con lo previsto en la disposición final quinta.

El artículo 2 del Real Decreto-ley incorpora una nueva redacción de la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, en la que se establecen con detalle obligaciones de las empresas de ese sector respecto de los trabajadores con contratos de trabajo indefinidos adscritos a obra, en el momento en que esos contratos vayan a extinguirse (proceso de formación, recolocación o indemnización por la extinción). El artículo 4 incorpora un nuevo apartado en el artículo 9 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, en el que se regula la formación por las empresas a personas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo regulados en los artículos 47 y 47 bis de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son objeto de una nueva redacción en el real decreto-ley. El artículo 5 reforma diversos preceptos del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, y las modificaciones allí incluidas se vinculan con los contenidos incorporados por el real decreto-ley en la Ley del estatuto de los trabajadores y en la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

Por su parte, la disposición final primera modifica el artículo 10.3 de la Ley 14/1994 en cuanto a los contratos de trabajo que pueden formalizar las empresas de trabajo temporal en relación con determinados contratos de puesta a disposición, que habrán de responder a un supuesto de contratación de los contemplados en el artículo 15 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que es objeto de una nueva regulación completa en el real decreto-ley. Y la disposición final segunda, que introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de empleo, establece el límite de duración de los contratos vinculados a programas de activación para el empleo y prevé que estos puedan formalizarse mediante el contrato formativo del artículo 11.2 de la Ley del estatuto de los trabajadores, objeto de una nueva regulación en el real decreto-ley.

Según lo que se acaba de decir, estos artículos y disposiciones finales del Real Decreto-ley incorporan normas con un evidente contenido laboral relativo a las modalidades contractuales y a los mecanismos de regulación temporal de empleo, contenido que está relacionado directamente con otras medidas que se contienen en el real decreto-ley, como ocurre expresamente con los artículos 4 y 5 y las disposiciones finales primera y segunda. Y todos estos preceptos se vinculan con la modificación estructural del mercado de trabajo que se acomete en el real decreto-ley para garantizar la estabilidad en el empleo, potenciar la contratación indefinida y lograr la mejora del capital humano y la capacitación de los trabajadores, como sucede significadamente con el artículo 2 respecto de la contratación en el sector de la construcción. En consecuencia, a falta de cualquier alegación en la demanda sobre las razones que conducen a los recurrentes a considerar que el real decreto-ley omite determinar el presupuesto habilitante que da cobertura a estos preceptos, resulta de lo expuesto que encuentran sustento en la situación de extraordinaria y urgente necesidad que es razón de ser de la norma impugnada en su conjunto.

No puede llegarse a la misma conclusión, sin embargo, respecto de la disposición final quinta, en la que se contiene un mandato para que el Ministerio de Trabajo y Economía Social presente a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del real decreto-ley, un análisis de la normativa de seguridad y salud aplicable a los menores, que será tenido en cuenta para la elaboración de un reglamento sobre las peculiaridades aplicables a la contratación de personas jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos, en desarrollo del artículo 27.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Este tribunal no puede obviar la dificultad que supone justificar que pueda responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad una medida consistente en que el Gobierno se obligue a sí mismo a una determina actuación, aunque el mantenimiento de la vigencia de ese mandato quede supeditado a la convalidación por el Congreso de los Diputados de la legislación de urgencia que lo contiene. Además, en este caso, tal mandato no puede verse amparado por la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de reformas estructurales en el mercado laboral relativas a la simplificación de los contratos, la modernización de la negociación colectiva, la modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales o el mecanismo permanente de flexibilidad y estabilización en el empleo, que es el presupuesto habilitante que sustenta al real decreto-ley en su conjunto.

La presentación de un análisis de la normativa de seguridad y salud aplicable a los menores, para ser tenido en cuenta en la elaboración de un posterior reglamento, no puede ser considerada en modo alguno como una medida que pueda subvenir inmediatamente a esa situación de extraordinaria y urgente necesidad, ni desde el punto de vista de la materia a la que se refiere, ni desde la perspectiva del alcance de su eficacia jurídica. Por lo tanto, debemos concluir que la disposición final quinta del Real Decreto-ley 32/2021, al carecer de presupuesto habilitante, es inconstitucional y nula.

Por último, aunque los recurrentes no han cuestionado que el presupuesto habilitante contenido en el preámbulo de Real Decreto-ley se refiera a su disposición adicional segunda, a diferencia de lo que han planteado respecto de la disposición final quinta que acabamos de enjuiciar, debemos tener en cuenta que esa disposición adicional segunda dispone de una estructura normativa de la misma condición que la disposición final quinta a la vez que se proyecta, como esta, sobre un ámbito material que puede considerarse ajeno a la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la que se sustenta de modo general el real decreto-ley. De manera que, por razones de conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), debemos extender sobre la disposición adicional segunda el enjuiciamiento desplegado anteriormente sobre la disposición final quinta.

En concreto, esta disposición adicional contiene un mandato al Gobierno para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, convoque a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para abordar en el ámbito del diálogo social el estatuto del becario, cuyo objeto será la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las prácticas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales.

A la vista del contenido y del alcance normativo de esta disposición adicional segunda y del ámbito material al que se refiere, hemos de llegar a igual conclusión a la alcanzada anteriormente respecto de la disposición final quinta; esto es, la imposibilidad de considerar las previsiones de la disposición adicional como medidas que puedan subvenir inmediatamente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el Real Decreto-ley, con la consecuencia de incurrir, por ese motivo, en inconstitucionalidad y nulidad por falta de presupuesto habilitante.

4. Enjuiciamiento del Real Decreto-ley 32/2021 en cuanto a la vulneración del límite material de la afectación al derecho al trabajo y al derecho a la negociación colectiva de los arts. 35.1 y 37.1 CE.

a) Como se ha recogido de forma más amplia en los antecedentes de esta sentencia, los diputados recurrentes imputan al real decreto-ley en su conjunto la vulneración del límite material de la afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución. Entienden que la norma impugnada, como se reconocería en el propio preámbulo, regula elementos esenciales del derecho al trabajo y del derecho a la negociación colectiva, al realizar una reforma esencial, sustantiva y básica de la legislación laboral. En cuanto al primero de esos derechos, por la profunda reordenación que realiza de las modalidades de contratación, generalizando el contrato indefinido, limitando la temporalidad y previendo una nueva regulación de los contratos formativos y de los contratos fijos-discontinuos. Y en cuanto al derecho a la negociación colectiva, porque sus rasgos definitorios esenciales quedan afectados por las modificaciones contenidas en el real decreto-ley, las cuales alteran el modelo existente incidiendo sobre la arquitectura del derecho con la previsión de la ultraactividad de los convenios y la modificación de la relación entre los convenios sectoriales y los de empresa.

Por su parte, la Abogacía del Estado descarta la vulneración de los límites materiales del decreto-ley en el sentido alegado en el recurso porque la regulación no supone una configuración general de los derechos afectados por la norma. En cuanto al derecho al trabajo, las modificaciones que lleva a cabo el real decreto-ley en las modalidades del contrato de trabajo y en las relaciones que se derivan del mismo no tienen una incidencia profunda en los elementos esenciales de ese derecho, como son la libertad de elección de profesión y oficio o la primacía que establece el derecho laboral para la parte trabajadora, ni alteran los derechos y obligaciones que hacen reconocible la relación laboral en sí misma. Por lo que se refiere al derecho a la negociación colectiva, el real decreto-ley incorpora un contenido de carácter parcial, sin alterar la configuración esencial de ese derecho y tampoco de lo que es el convenio colectivo como institución.

b) La doctrina constitucional ha venido estableciendo desde sus inicios que el límite material de la afectación a los derechos, deberes y libertades del título I de la Constitución previsto para la legislación de urgencia debe ser entendido «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 dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». De este modo, a lo que este tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución”, lo que 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”» [por todas, STC 4/2026, de 14 de enero, FJ 4 C), y jurisprudencia allí citada].

Por lo que se refiere a la configuración constitucional del derecho al trabajo invocado por los recurrentes, previsto como derecho fundamental y como deber en el art. 35.1 CE, desde muy temprano este tribunal determinó que ese derecho no se agota en la libertad de trabajar, sino que supone también el derecho a un puesto de trabajo que se caracteriza por una doble dimensión, colectiva e individual. La primera de esas dimensiones se configura como un mandato dirigido a los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE); mientras que en la vertiente individual, que es la reconocida en el art. 35.1 CE, el derecho al trabajo se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y también en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe una justa causa (STC 22/1981 de 2 de julio, FJ 8), lo que incluye la necesaria existencia de una vía de reacción adecuada contra el despido o cese, para no debilitar peligrosamente la consistencia del derecho al

trabajo y vaciar así de su función tuitiva al Derecho que lo regula (STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2).

En cuanto al derecho a la negociación colectiva laboral reconocido en el art. 37.1 CE, por lo que interesa a los efectos de determinar su contenido constitucionalmente reconocido cuya afectación está vedada al decreto-ley, este tribunal ha tenido ocasión de determinar que ese precepto constitucional se circunscribe a reconocer tal derecho, a señalar quiénes son sus titulares (los representantes de los trabajadores y empresarios) y a establecer la eficacia del resultado de la actividad negocial (fuerza vinculante de los convenios) encomendando su garantía al legislador, que dispone de un amplio margen de libertad de configuración en su desarrollo, aunque esa libertad no sea absoluta, puesto que le corresponde a aquel cumplir un papel activo en su concreción dando efectividad y apoyo al proceso de negociación y a su resultado. Además, este tribunal ha precisado también que el mandato que el art. 37.1 CE dirige al legislador de garantizar el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios no priva a las garantías contenidas en ese precepto constitucional de eficacia inmediata; la facultad que poseen los representantes de los trabajadores y empresarios de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva no es una facultad derivada de la ley sino que encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional. Por último, la negociación colectiva, cuando es ejercida por las organizaciones sindicales, se integra en el contenido esencial del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) [por todas, STC 119/2014, de 16 de julio, FJ 4 A), y jurisprudencia allí citada].

c) A partir de lo que se acaba de exponer, debemos descartar que la regulación contenida en el real decreto-ley impugnado contravenga el límite material de la afectación al derecho al trabajo y al derecho a la negociación colectiva reconocidos en el título I de la Constitución. Las alegaciones de los recurrentes se circunscriben de modo genérico a afirmar, respecto del derecho al trabajo, que la profunda reordenación de las modalidades de contratación supone una regulación de elementos esenciales del mismo; y, respecto del derecho a la negociación colectiva, que la modificación de las reglas sobre la prevalencia y la eficacia de los convenios tienen incidencia sobre la arquitectura de tal derecho. Sin embargo, ni en uno ni en otro derecho fundamental delimitan los recurrentes qué concretas dimensiones constitucionales de los mismos, según han quedado definidas por nuestra doctrina en los términos anteriormente expuestos, vienen a ser reguladas por las normas del real decreto-ley, ni tampoco por qué esa regulación alcanza e incide sobre los elementos esenciales de tales derechos, o establece su régimen general.

En cuanto al derecho al trabajo, la regulación de las distintas modalidades de contratación o la generalización del contrato indefinido limitando la temporalidad, que se contienen en el real decreto-ley y que los recurrentes cuestionan, se vinculan propiamente con el mandato al legislador de realizar una política orientada al pleno empleo, que es la dimensión colectiva del derecho al trabajo que se deriva del art. 40.1 CE, pero no inciden en los elementos esenciales ni suponen una normación general de las dimensiones constitucionales de ese derecho, ya sea la del igual derecho a un puesto de trabajo para el que se cuente con la capacitación suficiente, ya sea respecto de las garantías para la continuidad o la estabilidad en el empleo, y tampoco en relación con el derecho del trabajador a su ocupación real y efectiva, que en alguna ocasión hemos considerado una concreción jurídica y parte del contenido esencial del derecho al trabajo (ATC 246/2003, de 14 de julio, FJ 2). Esta conclusión se evidencia aún más, si cabe, si tenemos en cuenta que hemos descartado que una regulación adoptada mediante la legislación de urgencia con incidencia en las garantías indemnizatorias frente al despido improcedente y, por consiguiente, sobre el derecho a la estabilidad y a la continuidad en el empleo, contraviniera el límite material en cuestión de los decretos-leyes [ATC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 6 A) b)].

Hemos de llegar a las mismas conclusiones en lo que se refiere al derecho a la negociación colectiva. La regulación contenida en el real decreto-ley sobre la prioridad aplicativa entre los distintos tipos de convenios o sobre su vigencia y ultraactividad no

afecta, en el sentido constitucional del término, a las dimensiones constitucionalizadas de ese derecho reconocido en el art. 37.1 CE, que se circunscriben a la determinación de sus titulares (representantes de los trabajadores y empresarios) y a dotar de eficacia al resultado de la actividad comercial (fuerza vinculante de los convenios), con la encomienda de la garantía de ambas dimensiones al legislador. En este sentido, al no existir un modelo constitucional predeterminado de negociación colectiva que se imponga al legislador (STC 119/2014, FJ 6), no puede considerarse que la regulación que otorga prioridad a unos convenios sobre otros, según provengan de la negociación colectiva centralizada (de carácter general o sectorial) o descentralizada (de empresa), o la que establece normas sobre la eficacia de los convenios en el tiempo (ultraactividad) incida sobre los elementos esenciales, o sobre el régimen general, del derecho a la negociación colectiva, al no proyectarse sobre sus titulares ni sobre la fuerza vinculante de su resultado. Además, al no afectar el real decreto-ley al derecho a la negociación colectiva, ninguna afectación puede tener tampoco sobre el derecho a la libertad sindical en el que aquel se integra (STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 8), derecho este último también invocado por los recurrentes.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulas la disposición adicional segunda y la disposición final quinta 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.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil veintiséis.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.