

Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero [BOE n.º 47, de 24-II-2015]

LA CONVALIDACIÓN DEFINITIVA DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

La constitucional es una jurisdicción polémica, cuyos pronunciamientos pueden ser con frecuencia objeto de severos cuestionamientos y airadas críticas. Durante mucho tiempo la principal preocupación que suscitó el ejercicio de tan trascendental cometido fue su potencial interferencia en las competencias del legislador, al que la norma fundamental confiere la facultad de regular las condiciones de ejercicio de los derechos por ella reconocidos. En su base se encontraba la existencia de situaciones en las que los tribunales constitucionales, guiados por el afán de hacer prevalecer los derechos y principios sancionados por la norma fundamental, terminaron por incidir positivamente en la tarea del legislador, introduciendo en ella controles de mérito u oportunidad o llegando a actuar como colegisladores. La actual crisis económica parece estar dando lugar, sin embargo, a un cambio de tendencia dentro de la jurisprudencia constitucional. Este se expresaría a través de su cada vez más acusada propensión a admitir la posibilidad de que esos mismos derechos y principios puedan ser puestos en suspenso o incluso restringidos de forma permanente por las medidas puestas en marcha por los Gobiernos y los Parlamentos para hacerle frente.

Los indicios de que el activismo *pro libertate* se está viendo sustituido por otro de signo opuesto son diversos. Entre ellos ocupa un lugar no menor el ciclo de tres pronunciamientos –el ATC 43/ 2014, de 12 de febrero; la STC 119/2014, de 16 de julio, y la STC 8/2015, de 22 de enero– a través de los cuales el Tribunal Constitucional ha sancionado la constitucionalidad de las medidas de reforma del mercado de trabajo puestas en marcha a través del Real-Decreto Ley 3/2012, en su formulación urgente, y la Ley 3/2012, en su versión definitiva.

Que estos pronunciamientos forman parte de esta tendencia se aprecia desde su punto de partida. Este no está representado ya por la necesidad de garantizar el respeto de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución. Frente a ello, el acento viene puesto ahora en la «libertad de configuración de las relaciones laborales» que la misma reconoce al legislador. Poco importa aquí que la presencia de la cláusula del Estado Social haya conducido al constituyente a dotar a los preceptos constitucionales de carácter laboral de un grado mayor de precisión que la que caracteriza a los que regulan las relaciones entre privados, precisamente con el propósito de prefigurar más intensamente las opciones del legislador al llevar a cabo su desarrollo. La imagen que se transmite es la de unos derechos constitucionales sujetos la voluntad del

legislador, con el exclusivo límite de que esta no se exprese de manera «irrazonable o carente de toda justificación», como se afirma en el tercero de los pronunciamientos.

En este contexto no puede ser atribuido a la casualidad el hecho de que ninguna de las resoluciones aludidas contenga referencia alguna al principal límite que la Constitución impone al legislador a la hora de regular el ejercicio de los derechos por ella reconocidos, es decir, a la garantía de respeto de su contenido esencial. El motivo de esta omisión podría ser eludir la rigidez de la concepción absoluta de esta garantía, que termina por concebir los derechos fundamentales como entes corpóreos dotados de substancia, al interior de los cuales es posible distinguir un anillo exterior, limitable a voluntad por el legislador, de un núcleo de imposible afectación, no importa lo necesaria que pueda resultar la intervención sobre él o los valores o derechos que puedan servirle de fundamento. Frente a ello, el supremo intérprete de la Constitución habría preferido inclinarse por la versión relativa de la misma, de acuerdo con la cual dicho límite se expresa más bien a través de la especial resistencia de los derechos fundamentales a su limitación por el legislador. Una resistencia que se incrementa cuanto más intensa sea esa limitación, exigiendo la presencia de argumentos de cada vez mayor peso para justificarla. Expresión de esta opción hermenéutica sería la utilización del juicio de proporcionalidad como canon de valoración de la constitucionalidad de las medidas impugnadas.

No parece que este uso del canon de proporcionalidad resulte cuestionable, al menos por la levedad del control que a través de él se impone. El principio de proporcionalidad no tiene por cometido facilitar la voracidad restrictiva del legislador. Su papel es más bien garantista, de aseguramiento del mayor grado posible de aplicación de esos derechos dentro del marco constitucional. Para ello opera como criterio de determinación del contenido de los mismos que resulta vinculante para el legislador, teniendo en cuenta sus interacciones y conexiones recíprocas. De él se extraen, por lo demás, exigencias estrictas, tanto más estrictas cuanto más relevante sea la restricción que se introduce en el derecho fundamental, que la medida legislativa ha de satisfacer para poder ser considerada válida.

El de proporcionalidad no es, de tal modo, un mero juicio de razonabilidad o no arbitrariedad, que pueda ser satisfecho mediante la pura alusión al carácter legítimo de los objetivos que el legislador ha pretendido alcanzar a través de la medida restrictiva y el repaso de los límites a los que ha decidido someterla. Antes bien, su realización exige indagar, no sólo si el acto persigue un propósito constitucionalmente legítimo, sino también si este resulta adecuado para contribuir a su realización, no impone a los derechos que afecta más restricciones que las necesarias y su realización puede ser considerada, a la luz de la relevancia de los bienes y derechos implicados y el grado de satisfacción y afectación que cada uno experimenta, prioritaria sobre el respeto del contenido del derecho fundamental, por suponer una aplicación más completa de los valores que informan el sistema constitucional.

Lo primero –y no esto lo último– es, no obstante, lo que termina por hacer el Tribunal Constitucional en las decisiones examinadas. Al extremo de haber llegado a transmitir a ojos de muchos la sensación de que el recurso al canon de proporcionalidad no es aquí más que el expediente técnico utilizado para dar forma a una decisión tomada de antemano.

Es cierto que para determinar la idoneidad de la intervención legislativa que impacta sobre un derecho fundamental, primer escalón del juicio de proporcionalidad, basta con establecer que puede ser considerada apta para facilitar el alcance de un objetivo legítimo amparado por la Constitución. Esto no supone que cualquier medida que el legislador declare que persigue un fin constitucionalmente válido deba ser considerada idónea sin realizar examen alguno sobre su capacidad para atender el cometido que se le asigna. Esto es, sin embargo, lo que ocurre tratándose de los pronunciamientos comentados. En todos la idoneidad de las medidas es dada por buena a partir del recuento de los fines que el legislador afirma perseguir. Sin comprobar si su configuración guarda correspondencia con ellos. Y, sobre todo, sin el menor análisis de su aptitud para contribuir a hacerlos realidad. Basta así la mera alusión, «dentro de un escenario de grave crisis económica», a un objetivo de esta naturaleza, sea este la «creación de empleo estable», «favorecer la flexibilidad interna de las empresas como alternativa a la destrucción de empleo» u otros, para entender que las decisiones del legislador son adecuadas para promover su alcance, como si ello estuviera dotado de la cualidad de la evidencia.

Lo más inquietante de esta abdicación del control es, con todo, la premisa subyacente. No otra que la de considerar evidente que todo lo que favorezca o incremente ejercicio unilateral de los poderes empresariales contribuye a crear empleo o a evitar su destrucción. Y es idóneo, por tanto, para servir de fundamento para la restricción de los derechos laborales reconocidos por la Constitución. Es legítimo preguntarse si detrás de esta convicción se sitúan elementos de juicio suficientes o meras convicciones ideológicas. Piénsese en la aceptación de que la decisión del legislador de facilitar «la rescisión unilateral “ad nutum” del contrato durante un período más amplio del previsto con carácter general» es idónea para «incentivar la contratación indefinida, sobre todo de los colectivos de desempleados más vulnerables». ¿Acaso es esta una afirmación que pueda ser avalada por el análisis empírico, tanto de la experiencia española como comparada? Las evidencias de que facilitar el despido favorece el empleo están pendientes de ser aportadas. O, si se quiere ser más benigno, no tienen la solidez que se requeriría para considerar como obvia tan categórica afirmación.

Algo similar puede decirse en relación con el juicio de necesidad. El propósito de este es excluir la validez de aquellas intervenciones que impongan un sacrificio innecesario a los derechos fundamentales, por existir medios alternativos capaces de favorecer la consecución del objetivo perseguido con un nivel equivalente de eficacia pero un daño inferior. Como tal, exige realizar comparación entre las medidas adoptadas y aquellas

que hubieran podido servir para promoverlo con similar aptitud. Este es un análisis que tampoco se aprecia en las decisiones comentadas, que se conforman con señalar que, a la vista de «los condicionantes a los que se somete el ejercicio de la facultad empresarial» examinada, «no se advierte que se haya producido un sacrificio patentemente innecesario de los derechos que la Constitución garantiza», como se lee por ejemplo en el fundamento 4.º de la última. La valoración de los límites a los que se sujetan las medidas examinadas sirve, como es obvio, solo para medir la intensidad del sacrificio que imponen a los derechos afectados, sin que para nada prejuzgue la posibilidad de recurrir a medidas alternativas menos gravosas e igualmente eficaces en su sustitución.

¿Cuál puede ser la razón de una desviación tan clara del método de razonamiento elegido? Quizá la de tratar de eludir mediante un argumento oblicuo una constatación evidente, como es la de la dificultad de considerar que una parte importante de las decisiones impuestas podían ser consideradas las más benignas capaces de promover el logro de los objetivos perseguidos por el legislador. ¿O es acaso posible sostener con rigor que no existe otra medida menos lesiva del derecho al trabajo capaz de incentivar la creación de empleo estable que la de admitir la validez del despido sin causa? ¿O que autorizar la modificación unilateral por el empresario de acuerdos colectivos representa la fórmula más benigna posible para facilitar el ajuste de las condiciones laborales a las circunstancias de las empresas? Estas son algunas de las preguntas a las que el Tribunal Constitucional debió responder, aportando elementos de juicio que permitan despejar las fundadas dudas de que así es.

Con todo, posiblemente el aspecto menos cuidado de toda la línea argumental de las resoluciones examinadas sea el que debió merecer una más primorosa atención. Frente al carácter negativo de los pasos anteriores, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto es aquel que expresa con carácter propio el control de constitucionalidad. Su objetivo es determinar si la importancia de las medidas adoptadas y los beneficios que de ellas se obtienen justifican los sacrificios que imponen a los derechos afectados. Teniendo en cuenta su relevancia dentro del sistema constitucional y el grado de afectación que experimentan en la situación examinada. Y también que, cuanto más relevante sea el derecho afectado y más intensa su afectación, más relevantes han de ser los motivos que la avalen. A pesar de su carácter nuclear, no parece que esta exigencia haya sido atendida por el Tribunal Constitucional. Basta para dar cuenta de ello con advertir cómo en todos los casos en que se recurre al canon de proporcionalidad el Tribunal se limita a pasar revista a los objetivos perseguidos por el legislador y los límites a los que ha decidido someter su aplicación, para afirmar a continuación que resultan proporcionadas, puesto que de su aplicación se derivan más ventajas para los bienes que las sustentan que perjuicios para los derechos afectados. Sin proporcionar explicación alguna que permita conocer las razones por las cuales, a la luz de la importancia de los derechos concernidos y su grado de afectación, es posible concluir que esas ventajas superan a los perjuicios.

Debe tenerse presente que todas las medidas legislativas afectan a derechos de gran relevancia material dentro de la Constitución, se trate del derecho al trabajo, del derecho a la negociación colectiva o de la libertad sindical. Y que las restricciones que imponen a estos son por lo general intensas, ya que afectan a aspectos nucleares de los mismos, como la garantía de causalidad del despido o la fuerza vinculante de los frutos de la autonomía colectiva, y suponen en la mayor parte su total puesta en suspenso. Mientras que del otro lado se sitúan beneficios futuros de difícil o imposible comprobación sobre derechos o principios que no revisten necesariamente ese carácter nuclear. La aportación de una argumentación de cómo y por qué estos últimos deben prevalecer, dando como resultado la constitucionalidad de todas las medidas de reforma impulsadas en 2012, era por ello ineludible.

De lo anterior emerge la inquietante duda de si el Tribunal Constitucional no estaría declinando con ello del ejercicio de su función de garantía de la supremacía de la Constitución, convirtiendo los derechos laborales asegurados por esta en materia a disposición de la política económica. De ser esta percepción correcta, la necesidad de compatibilizar la constitución social y la constitución económica se estaría viendo reemplazada, como se ha argumentado desde ciertos foros, por una comprensión de la norma fundamental dentro de que los derechos consagrados por ella solo son practicables si no entran en conflicto con la política económica.

Frente a ello conviene concluir este breve comentario recordando que la adaptación a las crisis ha sido una constante del Derecho del Trabajo, buena parte de cuyas instituciones no sólo surgieron como respuesta a situaciones de dificultad, sino que llevan inscrita en su código genético la necesidad de preservar una posición de equilibrio entre la tutela de los intereses de los trabajadores y el ejercicio de los poderes empresariales, encontrándose por ello siempre abiertas a la valoración de las demandas de adaptación. Pero, sobre todo, reivindicando la importancia del pluralismo inmanente a nuestra norma fundamental y el rol mediador de los derechos laborales, indispensables para afrontar los desafíos que la actual situación implica.

Wilfredo SANGUINETI RAYMOND
Catedrático de Derecho del Trabajo
Universidad de Salamanca
wsr@usal.es