

EL ESTADO CONSTITUCIONAL ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES EN ESPAÑA*

Marc CARRILLO**

SUMARIO: I. *El contexto de la crisis y las respuestas jurídicas: la reforma del artículo 135 de la CE.* II. *El uso y el abuso del decreto-ley como instrumento normativo.* III. *El caso de la reforma laboral y sus efectos sobre los derechos al trabajo y a la negociación colectiva.* IV. *El derecho a la vivienda y las medidas para garantizarlo.* V. *A modo de conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

La crisis económica y financiera mundial que afecta en Europa, con especial intensidad en los Estados de la zona euro, ha provocado toda una serie de reacciones institucionales para hacerle frente, que han tenido relevancia constitucional y legal con efectos importantes sobre la regulación de los derechos del ámbito social, cultural y económico. Las reformas constitucionales llevadas a cabo en Alemania, España o Italia, con el fin de incorporar a la norma suprema el principio de estabilidad en las finanzas públicas, la conocida como la *regla de oro* en materia presupuestaria, ponen de manifiesto el alcance que la crisis está teniendo sobre las bases del Estado de derecho, en especial en la división de poderes, y también plantea el impacto jurídico que las medidas legales tomadas para concretar y ejecutar esta regla pueden presentar sobre la garantía de los derechos más arraigados en los pilares básicos del Estado social.

El objeto de este trabajo es analizar los efectos jurídicos sobre algunos de los derechos del ámbito social que forman parte del llamado Estado del bienestar. Con esta finalidad, después de exponer las causas que pueden

* El texto de este trabajo forma parte de un artículo más extenso, en lengua catalana, que fue publicado en la *Revista Catalana de Dret Públic*, Barcelona, núm. 46, 2013 (editada únicamente en soporte *on line*). Agradezco a la dirección de la revista la autorización para publicar algunos apartados del texto.

** Catedrático de derecho constitucional, Universidad Pompeu Fabra (Barcelona).

permitir explicar la grave crisis existente, en un primer apartado se analizarán las consecuencias que comporta para la relación de poderes el uso reiterado de la institución jurídica del decreto-ley; acto seguido se abordarán los efectos que la reforma laboral ha tenido sobre dos derechos del ámbito social de especial significación, como son el derecho al trabajo y el derecho a la negociación colectiva, y finalmente, se abordará el análisis de las medidas adoptadas por el legislador en algunas comunidades autónomas (CCAA), como fue el caso protagonizado por Cataluña en los momentos iniciales de la crisis (2007), y más recientemente en Andalucía, para garantizar el derecho a la vivienda digna (artículos 47 de la CE; 26 y 47 del EAC).

I. EL CONTEXTO DE LA CRISIS Y LAS RESPUESTAS JURÍDICAS: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CE

A) El origen de la crisis económica y financiera que surge hacia la mitad de la pasada década, se encuentra en la quiebra del sector inmobiliario de los Estados Unidos en el 2007.¹ Según los responsables políticos más relevantes de la Unión Europea, la crisis de la deuda pública ha sido la causa de la crisis financiera, y en particular de las entidades de crédito de la UE. Pero este es un relato que contrasta notoriamente con lo que sostienen los economistas más críticos con las causas que han originado la crisis, los cuales defienden que la explicación es justamente la contraria; esto es, que ha sido la situación financiera internacional la que ha ocasionado la crisis de la deuda pública y no a la inversa. Pero también hay que añadir la grave situación de unas finanzas públicas con respecto al gasto público y los ingresos de las administraciones públicas de los Estados de la zona euro, que habían promovido una política de baja presión fiscal. En el caso específico de la economía española, además hay que tener en cuenta los problemas estructurales que han agravado la situación: paro estructural; baja productividad; excesiva dependencia de un sector o subsector económico; dificultad para crear empresas y un alto nivel de descentralización de ingresos y gastos, que en el ámbito estatal no han ido acompañados de los mecanismos de coordinación adecuados entre los diversos niveles de las administraciones públicas concernidas.²

¹ Ruiz-Huerta, J., “Algunas consideraciones sobre la reforma del art. 135 de la Constitución Española”, en Álvarez Conde, E. y Souton Galván, Cl. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público-Universidad Rey Juan Carlos, 2012, pp. 147 y ss.

² Ruiz Almendral, V., “La reforma constitucional en la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre de 2009, p. 113.

La explicación general de la crisis se ha construido en los términos siguientes: durante el ciclo expansivo de la economía, los gobiernos elaboraron unos presupuestos con un déficit público limitado, pero por el contrario, la deuda pública era muy elevada. En cambio, el sector privado, especialmente en España, animado por la burbuja inmobiliaria, ha experimentado una reacción tendente a la asunción de unas deudas muy por encima de sus posibilidades. Las entidades financieras no tuvieron especiales escrúpulos al prestar capital a quien lo pedía, un capital del que tampoco disponían, sino que en buena parte lo tenían que ir a buscar en el exterior; es decir, los bancos y las cajas españolas también se endeudaron. En definitiva, el acreedor indirecto o remoto de los ciudadanos españoles habitualmente ha sido y es una entidad financiera europea de la zona euro (Alemania y Francia, especialmente). La crónica anunciada del estallido de la burbuja inmobiliaria ha supuesto un notable deterioro de las finanzas públicas, en la medida en que la deuda privada externa ha afectado al sistema económico del Estado: crisis fiscal y crecimiento de la deuda pública soberana. La prima de riesgo —definida por la diferencia entre lo que cuesta pedir crédito a préstamo a diez años respecto del bono alemán— se ha convertido en una referencia ineludible para captar la salud de los sistemas económicos.³

Esta crisis ha afectado de manera implacable a la estabilidad de las finanzas públicas, y la primera respuesta de envergadura ha sido la de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a la norma suprema, aunque esta regla, la denominada *regla de oro*, ya estaba establecida en el derecho europeo: en primer lugar fue de Alemania, quien tras de un prolongado periodo de reflexión, tomó en 2009 la decisión de reformar la Constitución de 1949, a la cual han seguido España (2011), quien lo hizo de forma urgente, e Italia (2012). Otros Estados lo han hecho mediante normas de rango inferior (Francia). En este sentido, ha sido a partir, sobre todo, de la aplicación del principio de estabilidad a las finanzas públicas que se ha generado toda una legislación que ha incidido y afectado el objeto y el alcance de determinados derechos del orden social y económico.

B) El preámbulo de la reforma del artículo 135 de la CE, de 27 de septiembre de 2011, incluye explícitamente como referente europeo de la reforma al Plan de Estabilidad y Crecimiento de la UE de 1997 —reformado en 2011 (PEC)—, y justifica la revisión constitucional por “la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada

³ Monchón Ruiz, L., “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la subordinación de la deuda pública en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, núm. 155, 2012, p. 100.

crisis”, con la finalidad de “...fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”, así como “...reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”.

La reforma del artículo 135 ha introducido un importante y decisivo cambio en los aspectos formales y materiales sobre la regulación de las finanzas públicas. La revisión constitucional fue llevada a cabo de forma muy rápida y sin un periodo previo de reflexión, a través del procedimiento parlamentario de urgencia en lectura única, por acuerdo entre el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero (PSOE) y el Partit Popular (PP), entonces a la oposición.

El contenido esencial de esta reforma consistió en el establecimiento de los siguientes aspectos:

- 1) *Principio de estabilidad presupuestaria*, por el cual todas las administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas y entidades locales) tienen que adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- 2) *El establecimiento del derecho europeo como parámetro de constitucionalidad*. El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. En este sentido, a partir de ahora habrá que tener en cuenta lo que se prevé en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza a la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. Los límites al déficit estructural serán aplicables a partir de 2020 (disposición adicional única).
- 3) *El Parlamento queda delegado para fijar los límites del déficit*. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con el producto nacional “sucio”. Las entidades locales tendrán que presentar un equilibrio presupuestario. Además, esta ley tenía que ser aprobada antes del 30 de junio de 2012 (disposición adicional única, párrafo 1). Se trata de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada ya bajo el mandato el gobierno del presidente Rajoy (PP), surgido de las elecciones legislativas del 20 de noviembre de 2011.
- 4) *Reserva de ley para la emisión de deuda pública de forma condicionada*. El Estado y las comunidades autónomas tendrán que ser autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Las condiciones son las

siguientes: 1) los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos como gastos de sus presupuestos y su pago será de prioridad absoluta; 2) los créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión, y 3) la deuda pública de todas las administraciones públicas no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 5) *La excepción a los límites sobre déficit y deuda.* Estos límites solo podrán superarse en las circunstancias siguientes: catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Estas circunstancias habrán de ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- 6) *El contenido de la ley orgánica.* La ley tendrá que regular: 1) la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las diferentes administraciones públicas; las circunstancias excepcionales de superación del déficit, y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que puedan producirse; 2) la metodología y el cálculo del déficit estructural, y 3) la responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- 7) *El principio de estabilidad presupuestaria obliga a las comunidades autónomas.* En efecto, estas entidades políticas subestatales, de acuerdo con sus estatutos de autonomía, tienen que adaptar sus disposiciones a lo que establece el artículo 135 de la CE. Así, por ejemplo, Cataluña ya dispone de una legislación propia sobre estabilidad presupuestaria (la Ley 6/2012, de 17 de mayo); también, Galicia (Ley 6/2012, de 17 de mayo) y Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio), entre otras.

La reforma del artículo 135 de la CE demanda un comentario que es preciso abordar sobre tres aspectos de especial interés: 1) los precedentes y las bases teóricas de la constitucionalización de las reglas sobre el equilibrio de las finanzas públicas; 2) la posición del derecho europeo en relación con la fijación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, y 3) el procedimiento de la revisión constitucional y el contenido del artículo 135 de la CE.⁴

⁴ Sobre la reforma del artículo 135 de la CE, véase *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, septiembre-diciembre de 2011, pp. 159-210, que ha reunido las opiniones de un grupo de constitucionalistas. También véase *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre

1. *Los precedentes y las bases teóricas de la constitucionalización de las reglas sobre el equilibrio de las finanzas públicas*

Los precedentes de derecho comparado sobre la incorporación de la limitación del déficit público en las Constituciones son reducidos, porque ciertamente no es habitual que un texto constitucional prevea reglas de esta naturaleza. El caso similar más significativo es la referencia a la deuda pública contenida en la enmienda XIV, sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos (del 9 de julio de 1868): “La validez de la deuda pública de los Estados Unidos que esté autorizada por la ley, inclusive las deudas contraídas para el pago de pensiones y recompensas por servicios prestados para al sofocar insurrecciones o rebeliones, será incuestionable...”. También se acostumbra invocar el caso del artículo 14 de la Constitución francesa de la II República de 1848, que consideraba inviolable toda clase de obligaciones contraídas por el Estado ante los acreedores, o incluso la Ley del 10 de agosto de 1926 aprobada durante III República francesa, que modificó sus leyes constitucionales, estableciendo que “la amortización de la deuda pública tiene carácter constitucional”.

La incorporación en la Constitución del equilibrio presupuestario parece, en todo caso, una opción muy rígida. Ciertamente, no hay duda que una buena gestión de las cuentas públicas tiene que conducir a un equilibrio razonable entre los ingresos y gastos durante el periodo presupuestario. En este sentido, la estabilidad de las finanzas públicas tiene que ser un objetivo de la política económica del Estado, de acuerdo con su propia capacidad económica. Pero la estabilidad presupuestaria no excluye la posibilidad de contraer déficit, mientras que la noción de equilibrio presupuestario parece excluir la capacidad del Estado para endeudarse, lo cual resulta contradictorio con los objetivos del Estado social y democrático de derecho.

Desde una perspectiva jurídica, la reforma constitucional en España que ha incorporado el principio de estabilidad presupuestaria no parece que fuera absolutamente necesaria. Cuestión diferente han sido las razones de orden externo procedentes de la Unión Europea, que pueden explicar una reforma constitucional hecha con urgencia durante el verano de 2011. En

de 2011, con las contribuciones de los profesores Blanco Valdés y Tajadura Tejada; Bassols Coma, M., “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 2, 2012, pp. 23-29; Ruiz Almendral, V., *op. cit.*, pp. 111 y ss.; Embid Irujo, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012; Medina Guerrero, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 29, 2012, pp. 131-164. Igualmente, véase el núm. 98 de la *REDC*.

efecto, no era necesaria tal reforma, porque las previsiones sobre la estabilidad presupuestaria ya estaban contenidas en el derecho originario europeo (artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y además el valor de la primacía del derecho europeo sobre el nacional hacía que la determinación del objetivo de la estabilidad presupuestaria obligatorio para todas las administraciones públicas, ya obligaba al Estado. De acuerdo con su competencia exclusiva ex artículo 149.1.13a. de la CE para fijar “las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica”, el Estado dispone de capacidad normativa para aprobar una legislación específica sobre estabilidad presupuestaria para la administración general del Estado, de las comunidades autónomas (CCAA) y de las entidades locales. En este sentido, desde 2001 ya se había legislado al respecto a través de la Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (gobierno de Aznar, PP), que fue modificada por el Decreto-legislativo 2/2007, del 28 de diciembre (gobierno de Rodríguez Zapatero, PSOE).

Por su parte, el Tribunal Constitucional, a través de una reiterada jurisprudencia (entre otras, la STC 134/2011, del 20 de julio), ha interpretado que el Estado dispone de competencia, de acuerdo con el artículo 149.1.13a. y 14a. de la CE, para dictar medidas obligatorias que limiten la capacidad presupuestaria de las CCAA y de las corporaciones locales. Por lo tanto, el Estado ya disponía de la habilitación jurídica necesaria para intervenir sobre el sistema económico y financiero, sin necesidad de la reforma del artículo 135 de la CE.

Por otra parte, esta reforma constitucional parte de un planteamiento político y financiero que responde a una determinada opción económica y financiera, que no forzosamente ha de ser la única posible. Por esta razón, se introduce un factor de rigidez en una materia como es el relativo a la potestad presupuestaria del Parlamento, que por su propia naturaleza política demanda de un instrumento jurídico mucho más flexible que la Constitución, por lindar las variaciones de la coyuntura económica y financiera.

2. La posición del derecho europeo en relación con la fijación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución

La reforma del artículo 135 de la CE ha sido presentada como una vía para incorporar el derecho de la Unión a la Constitución;⁵ es decir, como una oportunidad de formalizar la presencia del ordenamiento jurídico euro-

⁵ Rubio Llorente, F., “Constituciones, naciones e integración europea”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 217, 2011, pp. 4 y ss.

peo en el derecho español. Pero como ya se ha señalado antes, para establecer límites al déficit y a la deuda pública ya existía la habilitación legal que proporciona el derecho de la Unión, además que la primacía del derecho europeo hacía innecesaria la reforma constitucional.⁶

No obstante, hay que destacar la novedad que supone la doble referencia que se hace al derecho de la Unión en los apartados dos (déficit público) y tres (deuda pública), que ahora convierten al derecho europeo en parámetro de constitucionalidad, que el juez constitucional habrá sin duda de tener en cuenta. Esta circunstancia abre un panorama nuevo en la jurisprudencia constitucional, ya que hasta ahora el Tribunal Constitucional siempre había declarado que él no es juez del derecho comunitario (SSTC 28/1991, FJ 4, y 64/1991, FJ 4). En la medida en que ha sido la propia reforma constitucional la que ha incorporado el derecho de la UE como parte integrante del parámetro de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional lo tendrá que incorporar de alguna forma en su juicio de constitucionalidad.

3. *El procedimiento de la revisión constitucional y el contenido del artículo 135 de la CE*⁷

A. La primera observación que es preciso realizar sobre el procedimiento de la reforma es la celeridad con que fue realizada tras del acuerdo *in extremis*, en agosto de 2011, entre los dos partidos políticos principales del ámbito estatal, PSOE y PP, pero sin el concurso inicial de los partidos minoritarios (IU-ICV, UPD, ERC, BNG) ni de los nacionalistas periféricos (PNV y CiU). Esta circunstancia contrasta con el amplio consenso que suscitó la aprobación de la Constitución en 1978, y es un mal precedente en la vida política española. La reforma constitucional se llevó a cabo por el procedimiento de urgencia y de lectura única. Por lo tanto, se trata de una reforma realizada formalmente en un mes que afectó a un tema de especial relevancia, como es la incorporación de la regla de oro en materia presupuestaria, sin debate previo político y jurídico y de forma precipitada. No ha habido debate en el Parlamento ni tampoco entre los actores sociales y económicos. Tampoco se ha producido un debate jurídico previo, por la rapidez inusitada de la decisión política. Esta circunstancia también contrasta con los dos años que exigió en Alemania la reforma de la *Grundgesetz* en 2009.

⁶ Ferreras Comella, V., “La crisis del euro y la regla de problemas constitucionales”, *Uria Menéndez Boletín*, Barcelona, 2012, pp. 101 y 102.

⁷ Las consideraciones hechas en este apartado tienen su origen en mi trabajo “Espagne: La Cour Constitutionnelle et l'équilibre des finances publiques”, *Anuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXVIII, 2013, pp. 195-212.

La justificación de la sumaria revisión constitucional se intenta argumentar en el preámbulo de la reforma, en el cual, después de hacer mención el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE destinado a prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, se afirma que “...La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, con la finalidad de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”. Asimismo, se añade que la reforma tiene por objeto “...reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”. Probablemente, los autores políticos de la reforma tuvieron que tener sólidas razones para llevarla a cabo de forma tanto sumaria, y seguramente también con esta decisión se pretendió dar respuesta rápida a la petición formulada a todos los Estados miembros del eurogrupo, sobre todo tras el comunicado que hicieron la canciller de la República Federal de Alemania y el presidente de la República francesa, y probablemente el Banco Central Europeo.

B. El procedimiento parlamentario utilizado para aprobar esta reforma ha sido el procedimiento especial de urgencia y en lectura única.⁸ De acuerdo con el artículo 150.1 del RCD, “Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única”. Si el acuerdo es adoptado, el debate se llevará a cabo de la misma forma que para los debates de totalidad (artículo 150.2 del RCD). Eso significa que la deliberación parlamentaria se realiza sobre el conjunto global del texto y no artículo por artículo, y “si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá en el Senado...”. El procedimiento de lectura única en el Senado es similar (artículo 129 del RS).

Es evidente, pues, que la naturaleza de la reforma de la Constitución, por la importancia y relevancia que presenta el contenido del artículo 135 de la CE, impedía que el debate y la aprobación del proyecto presentado para el gobierno se desarrollaran a través de un procedimiento tan sumario, como es el caso de la lectura única. Porque de hecho, el debate parlamentario queda reducido a la mínima expresión, mientras que el objeto de la reforma es ni más ni menos que la incorporación en la Constitución de la regla de oro en materia presupuestaria, tanto sobre el déficit como sobre la deuda

⁸ Bassols Coma, M., *op. cit.*, pp. 23-29.

pública. Asimismo, esta reforma incide de forma directa sobre el contenido de derechos sociales, que pueden quedar afectados por la reducción del gasto público y, por lo tanto, sobre los objetivos del Estado social y democrático de derecho. Por lo tanto, había poderosas razones por las que la naturaleza del proyecto no admitía la aplicación del procedimiento de urgencia en lectura única. Asimismo, tampoco lo permitía el contenido del proyecto, que lo es todo, menos simple. En este sentido, la segunda reforma constitucional de 2011 tiene poco que ver con la primera llevada a cabo en 1992, con ocasión de la incorporación de España al Tratado de Maastrich, que consistió en la adición de la palabra “pasivo” al artículo 13.2 de la CE, relativo al derecho de sufragio de los extranjeros.

Sin duda, la elección de este procedimiento, que evitó el debate sobre una reforma constitucional del alcance político y jurídico del artículo 135 de la CE, no dejó indiferentes en los grupos parlamentarios minoritarios. Este fue el caso del grupo parlamentario integrado por diputados de ERC e ICV, que presentó un recurso de amparo contra diversas resoluciones del Congreso de los Diputados de inadmisión de las quejas formuladas contra la elección del procedimiento de urgencia en lectura única para aprobar la reforma. Al tratarse de un acto del Poder Legislativo, el recurso de amparo es directo ante el Tribunal Constitucional. El derecho fundamental invocado por los diputados fue el derecho de participación política, y específicamente el derecho al *ius in officium* de los representantes políticos (artículo 23.2 de la CE); sin embargo, la mayoría del Tribunal Constitucional, a través del auto del 13 de enero de 2012, no admitió el recurso. El argumento principal de su decisión, en relación con la opción de acudir al procedimiento de lectura única, fue que “...las normas aplicables (artículo 150 del RCD y concordantes) no establecen materias prohibidas a citada tramitación...”, razón por la cual el ordenamiento jurídico no impedía acudir a este procedimiento. El Tribunal subraya también sobre la petición de tramitación urgente de la reforma, afirmando que “...no puede sostenerse que no hayan existido razones de fondo para la solicitud desde el momento en que se había anunciado públicamente el término de la legislatura mediante recurso en la convocatoria de elecciones anticipadas...”. Dos de los magistrados discrepantes de la resolución consideraron que un tema de esta trascendencia habría tenido que ser resuelto mediante una sentencia, y el tercero mostraba su desacuerdo en el sentido de que se tendría que haber analizado si la votación del Congreso de los Diputados que acordó adoptar el procedimiento de lectura única había observado el mandato normativo del artículo 150 del RCD.

C. El análisis del contenido de la reforma del artículo 135 de la CE⁹ permite afirmar que se trata de un precepto muy detallado. No obstante los aspectos más relevantes se refieren, en primer lugar, a la incorporación del derecho europeo como un genérico parámetro de constitucionalidad para juzgar los límites sobre el déficit estructural y el volumen de deuda pública asumida por el conjunto de las administraciones públicas (artículo 135.2 de la CE); también el mandato constitucional por el cual se establece que tanto el Estado como las CCAA tendrán que ser autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito (artículo 135.3 de la CE), y sobre todo el decisivo mandato constitucional por el cual los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago será de prioridad absoluta (artículo 135.3 de la CE).

El derecho europeo como parámetro parcial de constitucionalidad en materia financiera¹⁰ supone, como hemos visto antes, una novedad y un reto para la jurisdicción constitucional, que hasta ahora había rechazado juzgar el derecho de la UE. La exigencia de ley para emitir deuda pública ya estaba prevista en el antiguo artículo 135.1 de la CE para el gobierno del Estado antes de la reforma, y ahora se extiende a las CCAA. La CE no precisa, en el caso de las CCAA, si la ley tiene que ser estatal o autonómica. Hay que entender, sin embargo, que la ley no puede ser ninguna otra que la estatal, teniendo en cuenta la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13a. de la CE) y la competencia exclusiva sobre la hacienda general y la deuda del Estado. Sobre este aspecto, la legislación sobre financiación de las CCAA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA) ya había establecido que las CCAA requerirían de la autorización del Estado para emitir deuda, siempre que no tenga como objetivo resolver cuestiones de tesorería (de plazo inferior a un año). Finalmente, resulta especialmente relevante el criterio de prioridad absoluta que la reforma constitucional otorga a los créditos para pagar el capital y los intereses de la deuda, pues supone una gran limitación a la capacidad del Parlamento para decidir en la ley de presupuesto, el orden de los gastos a que el Estado tiene que hacer frente cada año. No hay duda que la incorporación de la “regla de oro” a la Constitución constituye una limitación en la autonomía política del Parlamento,

⁹ Embid Irujo, A., *op. cit.*, pp. 65-90; Medina Guerrero, M., *op. cit.*, pp. 131-164.

¹⁰ Schelke, W., “EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 13, núm. 3, 2007, pp. 707 y ss.

para decidir sobre aspectos esenciales del Estado social, como son los gastos en materia de sanidad, educación y servicios sociales.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada por mandato de la reforma constitucional del artículo 135, reitera en su preámbulo los mismos argumentos como causas para limitar la capacidad de decisión de las Cortes Generales en materia económica y presupuestaria: la crisis económica con un déficit del 11.2% en 2009 en todas las administraciones públicas, y las tensiones financieras en los mercados europeos, que han puesto de manifiesto la fragilidad institucional de la UE y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, una integración fiscal y presupuestaria mayor entre todos los Estados miembros de la UE. Esta situación exige aplicar una política económica basada en la consolidación fiscal, que significa la eliminación del déficit público estructural y desarrollar reformas estructurales. En este sentido, se puede destacar que en las llevadas a cabo por el anterior gobierno (PSOE), el nuevo gobierno (PP) ha realizado toda una serie de modificaciones que reforman la legislación referida en el ámbito laboral, el sistema financiero, la sanidad y la enseñanza. Asimismo, hay que subrayar que prácticamente todas ellas se han realizado a través del instrumento jurídico decreto-ley (artículo 86 de la CE). A lo largo de 2012 han sido aprobados 29 decretos-ley, es decir, una media de más, dos por cada mes: la excepcionalidad como nota característica del decreto-ley se ha convertido en una realidad habitual. Esta circunstancia pone de relieve que todas las reformas que se están llevando a cabo, se realizan prácticamente al margen del Parlamento, con ausencia de debate sobre su contenido y posibles alternativas, y eso incluso en una circunstancia política en la cual el PP dispone de mayoría absoluta. Por esta razón, hay importantes razones para afirmar que la respuesta institucional a la crisis, además de reducir la capacidad de cesión en una materia política tan sensible como es la relativa al ejercicio de la potestad presupuestaria del Parlamento, está debilitando la solidez del principio de la división de poderes.

II. EL USO Y EL ABUSO DEL DECRETO-LEY COMO INSTRUMENTO NORMATIVO

A. En efecto, en su primer año efectivo en el frente del Poder Ejecutivo, el gobierno del Partit Popular ha hecho un uso reiterado de la legislación de urgencia: 29 decretos-ley para aprobar sin debate parlamentario un amplio conjunto de medidas, mayoritariamente relacionados con la crisis económi-

ca y financiera que sigue cerniendo sobre los ciudadanos y las empresas.¹¹ Entre los temas que fueron objeto de regulación y que afectan directa o indirectamente a derechos del ámbito social destacan: el saneamiento del sector financiero; la reforma del mercado laboral; los mecanismos de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; la protección de los deudores hipotecarios sin recursos; la creación del Fondo para la financiación de los pagos a los proveedores; la simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital; la introducción de medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público; la modificación de normas financieras en relación con las facultades de las autoridades europeas de supervisión; la racionalización del gasto público en el ámbito educativo; las medidas sobre medio ambiente; el saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; la liberalización del comercio y otros servicios; las medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios; la prórroga del programa de recalificación profesional de las personas que agoten su protección por desocupación; la reestructuración y resolución de entidades de crédito, que desprendido sería aprobado como ley, etcétera. Algunas CCAA también han cedido a la tentación de acudir a la legislación de urgencia, y de esta manera obviar el debate parlamentario.

B. Esta desbocada dinámica de afrontar las medidas jurídicas contra la crisis se ha llevado a cabo haciendo abstracción de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el decreto-ley. Aunque esta, como regla general, haya sido lo bastante flexible en relación con el juicio jurídico que corresponde hacer en cada caso sobre el presupuesto de hecho habilitante del artículo 86.1 de la CE (“en caso de extraordinaria y urgente necesidad”),¹² no significa que la permisividad jurisprudencial atribuida al Gobierno sobre el juicio de oportunidad, legitime el alud indiscriminado de decretos-ley registrados.

Respecto del fondo de la cuestión que es objeto de este trabajo, es decir, la afectación normativa sobre los derechos del ámbito social, no es lo mismo que esta incidencia se produzca como consecuencia de un debate parlamentario sobre un proyecto o proposición de ley, susceptibles de ser enmendados en el marco de las diversas opciones políticas que se expresan en el Parlamento, que lo sea por una decisión que —de hecho— es unilateral del gobierno. Esto es porque, en efecto, en la tramitación parlamentaria del decreto-ley, la posición del Parlamento —y concretamente la del

¹¹ Hasta la fecha de cierre de este artículo (9 de mayo de 2013), el año en curso ya registra 6 decretos-ley aprobados por el gobierno.

¹² Santolaya Machetti, P., *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 103 y ss.

Congreso de los Diputados— respecto del gobierno es lo bastante forzada, probablemente más próxima —en términos comparativos— a un contrato administrativo de adhesión. En todo caso, lo que resulta evidente es que el debate de totalidad previo a la convalidación, o si procede, de una eventual derogación del decreto-ley, no permite una deliberación detallada ni menos todavía plural sobre los diversos aspectos que se contienen en el articulado de la disposición. Es el gobierno el que impulsa en el Parlamento a aceptar o rechazar *ad limine* el contenido íntegro del decreto-ley. Además, como es el caso de la actual legislatura en las Cortes Generales, si el gobierno dispone de una holgada mayoría parlamentaria, el debate, de hecho, será más formal que otra cosa. Los grupos parlamentarios de oposición expresan su postura en términos forzosamente muy generales, y el ministro competente sobre la materia, habitualmente, se limita a reproducir los argumentos contenidos en la exposición de motivos del decreto-ley.

C. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante basado en la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, fue fijada inicialmente en la STC 29/1982 del 31 de mayo —reiterada posteriormente— en la que afirmó que la apreciación del gobierno cuenta con un razonable margen de discrecionalidad, además de que es aquel quien ejerce la función de dirección política. Este criterio general se ha aplicado en materias sociales y económicas. Ahora bien, a pesar de este criterio general que atribuye una deferencia al gobierno, el propio Tribunal matizó que el presupuesto habilitante no puede ser sinónimo de una especie de cláusula abierta que atribuya al gobierno un margen de apreciación omnímodo y sin restricciones. Esta interpretación del artículo 86.1 de la CE significa, como ha señalado, en su condición de institución consultiva, el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, acogiéndose a la jurisprudencia constitucional que

...a pesar de que la apreciación del Gobierno, por su carácter fáctico, es una decisión que corresponde a los órganos que tienen la dirección política, el Tribunal Constitucional, como ha dicho a la STC 29/1982, de 31 de mayo, no queda desapoderado para controlar la actuación de estos órganos políticos, es decir, que la naturaleza política de la decisión... no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante en el conocimiento del TC, en cuanto sea necesario para garantizar uno uso del Decreto-ley adecuado en la Constitución (FJ 3).¹³

¹³ DCGE, núm. 7/2010, FJ 3.

No obstante, la regla de deferencia respecto de la naturaleza política de la decisión del Gobierno pareció encontrar un cambio sustantivo o, incluso, un cierto punto de inflexión en la STC 68/2007, del 28 de marzo, por la que declaró la inconstitucionalidad del Real decreto ley 5/2002, del 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma de la protección del paro y mejora de la empleo, al considerar que el gobierno no aportaba ninguna justificación que pudiera permitir apreciar la concurrencia de presupuesto de hecho habilitando, ex artículo 86.1 de la CE.¹⁴ En principio, esta sentencia supuso un cambio de criterio, en el sentido de exigir al gobierno, a través de la memoria que tiene que acompañar la elaboración del proyecto de disposición en sede gubernamental, la exposición de motivos y el debate parlamentario de convalidación, un mayor esfuerzo argumental para justificar su habilitación para actuar de forma extraordinaria y urgente respecto de una situación concreta; sin embargo, no parece que este canon más restrictivo haya convencido al Ejecutivo de cambiar la concepción tan amplia e instrumental del presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley que se ha seguido aplicando, con independencia del color político de los gobiernos y de las mayorías parlamentarias que les han dado apoyo. En la retahíla de decretos-ley aprobados en 2012, se pueden encontrar algunos ejemplos que también han sido motivo de la opinión consultiva de inconstitucionalidad por parte del Consejo de Garantías Estatutarias, a causa de la falta de justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Estos argumentos resultan de especial interés a los efectos de este trabajo.

Este es el caso, por ejemplo, del Real decreto-ley 16/2012, del 20 de abril, de medidas urgentes por garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones, que en razón de su contenido, afecta de forma directa al derecho a la salud. Aunque el gobierno del Estado consideró que concurrían los requisitos exigidos por el artículo 86.1 de la CE, en su Dictamen 6/2012, del 1o. de junio, el Consejo afirmó que

...del texto del Decreto ley se desprende que la implantación del nuevo sistema sanitario, en sus aspectos principales, se demora más de cuatro meses (disposición transitoria primera) y, por lo tanto, se trata de medidas que “no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC

¹⁴ Sin embargo, no hay que olvidar el hecho de que cuando se aprobó la STC 68/2007, el Real decreto-ley 5/2002, aprobado para el gobierno Aznar, su contenido (que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad) ya había sido derogado por el Decreto-ley 5/2006, aprobado para el gobierno Rodríguez-Zapatero, que reinstauró los salarios de tramitación en los procesos de despido, que el primero había suprimido.

29/1982, FJ 3, y 1/2012, FJ 11). Por lo que se refiere a ello, en favor de las tesis del Gobierno se podría argumentar que el mencionado plazo es necesario para implantar el sistema, pero este hecho tampoco está justificado en el preámbulo del Real decreto ley, que sólo contiene una alegación genérica de la necesidad de utilizar un instrumento normativo de efecto inmediato para que las medidas que persiguen garantizar la sostenibilidad del sistema se apliquen con la mayor urgencia posible. Una omisión que todavía resulta más patente cuando se recurre a la transcripción del debate de convalidación en que ni siquiera se hace referencia a esta cuestión (FJ 2).

Por lo tanto, el Consejo consideró que el requisito de la urgencia no había sido justificado.

Además, los excesos en el uso del decreto-ley no solo han incidido sobre la falta de justificación del presupuesto de hecho habilitante, sino que también conciernen el incumplimiento de uno de los límites materiales que prescribe el artículo 86. 1, según el cual los decretos-ley "...no podrán afectar... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I...". Esta relevante cuestión se planteó respecto de otra importante reforma derivada de la crisis económica, como fue la prescrita por el Real decreto-ley 3/2012, del 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

La jurisprudencia constitucional, en su sentencia de referencia, la STC 111/1983, del 2 de diciembre, interpretó que

...la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE ("no podrán afectar...") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es uno instrumento normativo previsto por la Constitución, "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" (fundamento jurídico 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I... (FJ 8).

De acuerdo con este referente fijado por la doctrina jurisprudencial, el Consejo de Garantías Estatutarias interpretó que

...el "régimen general" de un derecho, de un deber o de una libertad es equiparable al establecimiento de su régimen jurídico, es decir, a la ordenación de las reglas relativas a la titularidad, en el objeto, a la forma o al procedimiento que definen el derecho, además de las referidas a los límites y a las garantías por su ejercicio, todos ellos elementos esenciales del derecho.¹⁵

¹⁵ Dictamen 5/2012, del 3 de abril (FJ 2).

En este sentido, el Consejo consideró que la nueva regulación prescrita por la reforma laboral (artículos 12, apartado “U” y dos, y 14, apartados U, tres y seis) introdujo toda una serie de modificaciones, que incidían en el ejercicio de dos derechos del ámbito social: el derecho al trabajo (artículo 35.1 de la CE) y el derecho a la negociación colectiva (artículo 38.1 de la CE), que suponían una regulación de carácter general impedida por la jurisprudencia constitucional citada.

Así, en relación con el derecho al trabajo, los cambios serían de carácter general, en la medida que el Real decreto-ley 3/2012 estableció que entre las materias respecto de las cuales la dirección de la empresa puede acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, se encontraba la “cuantía salarial”, que es parte esencial del convenio colectivo (STC 225/2001, del 26 de noviembre, FJ 7). Según el Consejo, “...teniendo en cuenta que además, al empresario es a quien corresponde acordar la modificación, al margen de la otra parte de la relación laboral, el RDL introduce también en este caso una regulación de carácter general que afecta al objeto del derecho a la negociación colectiva” (FJ 2).

Con respecto a la regulación que el RDL 3/2012 hace del derecho a la negociación colectiva, el Consejo también interpretó que establecía una regulación de carácter general, dado que había introducido novedades que supusieron modificaciones sustanciales en su contenido, como el establecimiento de la regla general de prioridad en favor del convenio de empresa, en los casos de concurrencia de convenios colectivos (artículo 14, apartado tres, del RDL 3/2012); la introducción de la previsión de una intervención administrativa, en virtud de la cual, en ausencia de acuerdo entre las partes, la resolución de la controversia, aunque sea por la voluntad unilateral de una de ellas, se atribuye a la decisión de un órgano administrativo, la llamada Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (artículo 14, apartado “U”, del RDL 3/2012), y finalmente, la introducción de la regla sobre la limitación de la vigencia y la eficacia de los convenios colectivos una vez que han sido denunciados, es decir, la denominada “ultractividad” de los convenios (artículo 14, apartado seis, del RDL 3/2012).

III. EL CASO DE LA REFORMA LABORAL Y SUS EFECTOS SOBRE LOS DERECHOS AL TRABAJO Y A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

1. *Sobre el derecho al trabajo*

La reforma del mercado laboral emprendida por el RDL 3/2012, según su exposición de motivos, fue concebida como una vía para hacer frente a

la crisis económica ante la “evidencia [de la] insostenibilidad del modelo laboral español”;¹⁶ asimismo, fue presentada como un instrumento para “garantizar tanto la flexibilidad en la gestión del recursos humanos” como “la seguridad del trabajadores en el empleo”.¹⁷

Uno de los preceptos de contenido más controvertido fue el apartado 3 del artículo 4o. del RDL 3/2012, relativo al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo en los emprendedores, y que se incluía dentro del capítulo II, sobre el “fomento de la contratación indefinida y otras medidas para favorecer la creación de empleo”. El contenido era el siguiente:

El régimen jurídico del contrato y los derechos y obligaciones que deriven se rigen, con carácter general, por lo que disponen el Texto refundido de la ley del Estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y los convenios colectivos para los contratos por tiempo indefinido, con la única excepción de la duración del periodo de prueba en que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los trabajadores, a que es de un año en todo caso.

Sobre este precepto, el Consejo de Garantías Estatutarias se pronunció en el mencionado Dictamen 5/2012 (FJ 5), en una opinión de carácter interpretativo, considerando que no era contrario a los artículos 35 y 14 de la Constitución, si se interpretaba conforme a los términos expresados en el fundamento jurídico 6.1 del Dictamen. No obstante, es preciso retener la atención en los argumentos expuestos al respecto, especialmente en las advertencias sobre los riesgos de inconstitucionalidad que del contenido del precepto podían derivarse.

Los reproches de inconstitucionalidad que sobre este precepto formularon los grupos parlamentarios que pidieron la opinión del Consejo serían los siguientes: 1) la ampliación del periodo de prueba de los contratos a un año, previsto en el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores (ET), podía vulnerar el derecho al trabajo (artículo 35 de la CE), “en tanto que después

¹⁶ “La crisis económica ha puesto en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español. Los problemas del mercado de trabajo lejos de ser conjunturales son estructurales, afectan los fundamentos mismos de nuestro modelo sociolaboral y requieren una reforma de envergadura, que a pesar de los cambios normativos experimentados los últimos años, sigue siendo reclamada por todas las instituciones económicas mundiales y europeas...”

¹⁷ “La reforma propuesta intenta garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión desde recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Ésta es una reforma en la que todos ganan, empresarios y trabajadores, y que pretende satisfacer más y mejor los legítimos intereses de todos”.

de un año permite no renovar el contrato sin necesidad de indemnización, o lo que es mismo, despedir sin causa justificada y de forma gratuita”, y 2) también esta nueva regulación podía vulnerar el artículo 4o. del Convenio 158 de la OIT de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo, que exige una causa justificada para poner fin a una relación de trabajo. En síntesis, los argumentos del Consejo fueron los que siguen:

1) El contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo (artículo 35 de la CE) es la estabilidad en el empleo (STC 223/1992, FJ 3), que impide la contratación temporal no causal, y especialmente rechaza la extinción del contrato sin causa justa (STC 125/1994, FJ 3).

2) El artículo 35 de la CE garantiza un estatus jurídico al trabajador ante una resolución del contrato de trabajo por parte del empresario, que consiste en que la mencionada resolución se ajuste a determinadas garantías: que la causa haya sido legalmente prevista por la ley; que la decisión de la resolución del contrato se manifieste mediante un preaviso; si procede, que tengan lugar las correspondientes consultas a los representantes de los trabajadores, y finalmente, que se formalice a través de una comunicación escrita (artículo 53.1 del ET). Si estos requisitos no se dan, la decisión unilateral del empresario podría comportar una afectación lesiva sobre el derecho al trabajo.

3) Las previsiones del artículo 53.1 del ET son conformes al derecho internacional que forma parte del ordenamiento jurídico interno del Estado en materia laboral (artículo 96.1 de la CE). Concretamente, se trata del Convenio OIT núm. 158, el cual tiene que ser tomado en cuenta de acuerdo a lo que establece el artículo 10.2 de la CE, porque la interpretación “conforme” que establece el precepto constitucional consiste, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional fijada al respecto, en que los derechos que sean aplicables al caso concreto “no deben ser interpretados en contradicción” con las normas de derecho internacional relativas a derechos humanos.¹⁸

4) Según lo que establece el apartado 3 del artículo 4o. del RDL 3/2012, el periodo de prueba en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores se caracteriza para permitir durante su vigencia la resolución unilateral del contrato, sin que sea necesaria ninguna causa para llevarla a cabo, ni ninguna indemnización a favor del trabajador, e incluso ni la exigencia de una determinada formalización a estos efectos.

¹⁸ Véanse STC 113/1995, FJ 7; Saíz Arnáiz, A., “Artículo 10.2: la interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, en Casas Baamonde, María Emilia *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwe, 2008, p. 10.

Por lo tanto, los motivos por los cuales se puede resolver el contrato durante el periodo de prueba no son susceptibles de control judicial, salvo los casos que comporten un acto discriminatorio prohibido por el artículo 17 del ET.

5) El periodo de prueba laboral, según establece la jurisprudencia ordinaria en materia social, consiste en

...la experimentación sobre el terreno de la relación de trabajo mediante la ejecución de las prestaciones respectivas de las partes, siendo sus funciones manifiestas la comprobación de la aptitud profesional y la adaptación en el puesto de trabajo... teniendo mayor significación estas funciones en los trabajos cualificados y de dirección, que en otros menos cualificados, y tiene constancialmente, un carácter de temporalidad y provisionalidad, y de ahí que sea razonable que su duración sea por lo general breve.¹⁹

6) La duración del periodo de prueba establecida por el RDL 3/2012 es “en todo caso de un año”, y no prevé una duración inferior. Hay que añadir que de su exposición de motivos no se deriva ninguna motivación de tan larga duración que responda a una finalidad legítima. Asimismo, el periodo de prueba de un año se aplica sin distinción a cualquier tipo de trabajo, ya sea calificado o no, lo cual podría comportar un trato discriminatorio, para no diferenciar normativamente entre supuestos de hecho que son diferentes. La consecuencia de esta regulación podría ser una desnaturalización del periodo de prueba.²⁰

¹⁹ STS, del 20 de julio de 2011, Sala de lo Social, FJ 2.

²⁰ Sobre la duración del periodo de prueba, hay que subrayar la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, que en su decisión del 23 de mayo de 2012, relativa al caso de la reclamación formulada contra Grecia por dos sindicatos de este país —la Federación General de los empleados desde las compañías públicas de electricidad (GENOP-DEI) y la Confederación de los sindicatos de los funcionarios públicos (ADEDY)—, ha interpretado que el periodo de prueba de un año es contrario a la Carta Social Europeo de 1961. Se trató de la Ley griega 3899 de 17 de diciembre de 2010, que en su artículo 17.5 establecía que, durante el periodo de prueba, un contrato de duración indefinida podía ser interrumpido sin previo aviso y sin indemnización por despido. Los sindicatos consideraron que el mencionado precepto violaba el artículo 4.4 de la Carta de los Derechos Sociales de 1961. La decisión del Consejo sobre este particular fue la siguiente; “25. i) *le droit à un délai de préavis raisonnable en caso de cessation de emploi se applique à toutes les catégories de salariés indépendamment de leur qualité, y compris à ceux qui se trouvent dans une relation de travail atypique. Il vaut également en periodo de essai. La législation nationale doit être d’une portée tel qu’aucun travailleur soit laissé sans protection...* 27... l’article 17.5 de la LOI 3899, de 17 décembre 2010 prévoit pas de délais de préavis ni de indemnité de licenciement dans les cas de interruption de un contrat de travail qualifié par celle de «durée» indéterminée» pendant une periode probatoire qu’elle étend à un an. 28. Par conséquent, quelle que soit la qualification qu’est susceptible de revoiver le contrat dont il s’agit, le Comité dicho que el artículo 17.5 de la Loi 3899 de 17 décembre 2010 constitue une violation de l’article 4.4 de la Charte de 1961”.

7) No obstante, el Consejo consideró finalmente que la interpretación de esta previsión normativa (sobre la duración del periodo de prueba) no podía quedar limitada a su estricta literalidad, sino que demandaba ser puesta en relación sistemática con el contenido de todo el artículo 4o. del RDL 3/2012. En este sentido, el tipo de contrato de trabajo introduce toda una serie de medidas sobre incentivos fiscales (apartado 4) y bonificaciones (apartado 5) dirigidos a empresarios y trabajadores, que se pueden considerar que están destinadas a evitar esa desnaturalización del periodo de prueba, por causa de una utilización abusiva o con fraude a la finalidad de la norma por parte del empresario. Analizado en su conjunto y más allá de la ausencia de garantías detectadas, el artículo 4o. contempla una regulación que objetivamente tiende a facilitar una mayor estabilidad en el trabajo.

Hay que añadir, sin embargo, que las evidentes reticencias que el Consejo mostró respecto de la regulación del contrato de trabajo por tiempo indefinido y de apoyo en los emprendedores, no dejaron indiferente al legislador estatal. En efecto, con posterioridad, el contenido del RDL 3/2012 fue tramitado como ley; específicamente, el apartado 3 *in fine* del artículo 4o. de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, añadió un nuevo inciso, que claramente fue destinado a intentar evitar que estos tipos de contratación ocurrieran; de hecho, es un fácil instrumento de abuso empresarial, reiterando sin límite la contratación temporal. Los términos de la adición normativa fueron los siguientes: “No podrá establecerse un periodo de prueba cuando el trabajador haya ya estando desarrollando las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación”.

2. *Sobre el derecho a la negociación colectiva*

Otro precepto del RDL 3/2012 que suscitó especial controversia fue el apartado U del artículo 14, que dio una nueva redacción al apartado 3 del artículo 82 del ET, relativo al procedimiento regulador de los convenios colectivos. El último párrafo establece lo siguiente:

Quando el periodo de consultas finalice sin acuerdo y las partes no se hayan sometido a los procedimientos mencionados [se refiere a las fases previas al acuerdo entre las partes o mediación mediante los sistemas autónomos de resolución de conflictos] o éstos no hayan solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes puede someter la solución de las discrepancias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos...

Uno de los reproches de inconstitucionalidad que alegaron los solicitantes se fundamentó en la vulneración del derecho a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE) y del derecho a la tutela judicial (artículo 24.1 de la CE), por causa del establecimiento de un arbitraje forzoso; sin embargo, este aspecto, en razón del contenido de este artículo, no será tratado. El Consejo de Garantías Estatutarias también se pronunció sobre esta cuestión en el mencionado Dictamen 5/2012 (FJ 5). En síntesis, el fundamento de su opinión fue el siguiente:

1) El tipo de intervención de naturaleza casi arbitral que el precepto cuestionado atribuye a la mencionada Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) no es ajena al derecho laboral: los procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales ofrecen una dimensión constitucional, conectada con los derechos a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE); a la libertad sindical (artículo 28.1 de la CE); a la adopción de medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2 de la CE), y a la tutela judicial (artículo 24.1 de la CE). Esta dimensión constitucional resulta de la capacidad del laudo arbitral para desplazar la sentencia judicial. En este sentido, la jurisprudencia constitucional no ha dudado al aceptar la plena conformidad del arbitraje con los principios constitucionales.²¹

2) Ahora bien, cuestión diferente es que el legislador establezca *ex lege* una intervención administrativa obligatoria para resolver los conflictos sobre determinadas materias. El Tribunal Constitucional ha rechazado la constitucionalidad de la modalidad del arbitraje público obligatorio como procedimiento para resolver los conflictos sobre modificación de las condiciones de trabajo.²²

3) La cuestión controvertida que se plantea sobre el apartado U del artículo 14, reside en que la decisión de acceder al arbitraje de la CCNCC corresponde “a cualquiera de las partes”, lo cual supone introducir una regla de unilateralidad para solicitar la intervención de la mencionada Comisión. La nueva regulación comporta un cambio profundo del régimen jurídico de la negociación colectiva, ya que supone el establecimiento de una regla de inaplicación general del convenio colectivo acordado anteriormente, una inaplicación a la cual se llega por la única voluntad manifestada por una de las partes: la consecuencia de eso es que rompe con el mandato constitucional que garantiza la fuerza vinculatoria de los convenios colec-

²¹ STC 175/1996, FJ 4.

²² STC 11/1981, FJ 24.

tivos que obliga al legislador (artículo 37.1 de la CE). Como ha puesto de relieve la doctrina laboralista,²³ la nueva regla ignora el *pacta sunt servanda* colectivo, que se fundamenta en el libre consentimiento de las partes, y que sus destinatarios no pueden alterar, sino acuerdan el contrario.

4) La nueva regulación no garantiza el derecho a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE), porque rompe la libertad de negociación con el establecimiento de la regla de la unilateralidad en la fase reguladora de acceso a la intervención de la CCNCC y vulnera la fuerza vinculatoria de los convenios colectivos. En este sentido, hay que tener en cuenta lo que ha establecido la jurisprudencia constitucional al respecto:

...la sujeción del convenio colectivo al poder normativo del Estado, constitucionalmente legítima, no implica ni permite la existencia de decisiones administrativas que autoricen la dispensa o inaplicación singular de disposiciones contenidas en convenios colectivos, lo que no sólo sería desconocer la eficacia vinculante del convenio colectivo, sino incluso los principios garantizados en el art.9.3 CE.

Por consiguiente, sería contraria en el art. 37.1 CE, una interpretación del art. 41.1 ET que permitiera en la Administración laboral autorizar en el empresario la introducción de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo previstas y reguladas en un convenio vigente...²⁴

5) En conclusión, en la medida en que por voluntad de una sola de las partes se puede llegar a imponer a la otra una resolución de la administración (CCNCC), que estime la procedencia de la modificación de las condiciones de trabajo, se está admitiendo que se pueda modificar el convenio colectivo por vía administrativa, razón por la cual se vulnera el derecho a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE).

Posteriormente, la Ley 3/2012, del 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en aquello que es relevante por el análisis de constitucionalidad del apartado U del artículo 14, que dio una nueva redacción al apartado 3 del artículo 82 del TE, relativo al procedimiento regulador de los convenios colectivos, no introdujo ninguna modificación que evitara la inconstitucionalidad expresada anteriormente por el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 5/2012 (FJ 5).

²³ Cruz Villalón, J., “Procedimientos de resolución de conflictos y negociación colectiva en la reforma de 2012”, *Reforma laboral 2012*, Valladolid, Lex Nova, 2012, p. 394.

²⁴ STC 92/1992, FJ 4.

IV. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZARLO

El grave endeudamiento privado de familias y empresas que ha generado la situación de crisis económica en España, ha incidido especialmente sobre la disponibilidad de la vivienda adquirida a través de préstamos hipotecarios²⁵ concedidos por las diversas entidades financieras. La imposibilidad de muchos ciudadanos de hacer frente a las obligaciones de los préstamos, como consecuencia de los efectos demolidores de la crisis en el empleo laboral, ha conducido a la ejecución de la hipoteca y a los desahucios de numerosos apartamentos por falta de pago. La pérdida de la vivienda se ha convertido en un problema social de grandes dimensiones.

Ante una situación de desestructuración social que cada vez suscita una mayor alarma, algunos poderes públicos han empezado a tomar medidas dirigidas a reducir los efectos demolidores que impactan sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 de la CE). Entre estas medidas tenemos a la consistente en la prescripción del alquiler forzoso a instancias de la administración pública de viviendas vacía, la cual suscita una mayor controversia en el ámbito jurídico. Este ha sido el caso todavía reciente de la Junta de Andalucía, a través del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.²⁶ También hace falta hacer referencia a otra disposición anterior que en su momento suscitó una notable controversia social y jurídica, pero cuando todavía los efectos de la crisis no eran tan contundentes sobre la vida coti-

²⁵ Las condiciones en las que fueron contratados estos préstamos han sido en muchas ocasiones abusivas; esta circunstancia ha sido apreciada por el Tribunal de Luxemburgo en su importante sentencia del 13 de marzo de 2013, dictada con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado Mercantil núm. 3 de Barcelona, con relación a determinados preceptos de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, del 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. En su parte dispositiva, la STJUE interpretó que “La Directiva 93/13/CEE del Consejo, del 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que en el mismo tiempo que no prevé, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar talas medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final”.

²⁶ *BOJA*, núm. 69, del 11 de abril de 2013.

diana de las personas, nos referimos a la Ley del Parlamento de Cataluña, 8/2007, de 28 de diciembre, del derecho en la vivienda,²⁷ que en su redacción previa, hasta la aprobación por el Pleno de la Cámara, había previsto medidas similares a las que ahora, por la vía de urgencia, ha tomado el gobierno andaluz.²⁸ La cuestión de relevancia constitucional que el caso plantea es determinar si esta medida administrativa podría resultar lesiva del derecho de propiedad (artículo 33 de la CE).

En su exposición de motivos, el Decreto-ley 6/2013, del 9 de abril, de la Junta de Andalucía introduce una definición de la función social del derecho a la vivienda, que de hecho es la misma que ha utilizado la jurisprudencia constitucional, pero para definir el derecho de propiedad:²⁹

La función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos en su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiéndose que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo en su definición o en su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo.

²⁷ *DOG*, núm. 5044, del 9 de enero de 2008.

²⁸ En sus cinco primeros apartados, el artículo 42 del Proyecto de Ley del derecho a la vivienda (actuaciones para evitar la desocupación permanente de viviendas) previó toda una serie de medidas de fomento dirigidas a evitar la proliferación de viviendas vacías. Una vez agotadas estas medidas, el apartado 6 establecía que en los ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada la administración competente puede acordar el alquiler forzoso de la vivienda, declarando previamente el incumplimiento de la función social de la propiedad. De acuerdo con eso, si una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración de vivienda esta permanece vacía, en los términos que establece el artículo 3.d del Proyecto de Ley, la administración puede expropiar el usufructo de la vivienda para alquilarlo a terceros durante un plazo que no puede ser superior a cinco años, que una vez transcurrido, el propietario puede recuperar el uso de su vivienda. Acto seguido, el Proyecto estableció que el procedimiento para llevar a cabo esta actuación se tenía que ajustar a la legislación urbanística y de expropiación forzosa, y en el expediente de precio justo se tiene que valorar la indemnización correspondiente al derecho de usufructo temporal, atendiendo los gastos asumidos por la administración en la gestión y las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña dictaminó, por una mayoría de 4 a 3 consejeros, que el apartado 6 del artículo 42 del Proyecto era contrario a la Constitución, porque generaba inseguridad jurídica, ya que “resultará improbable o de muy difícil apreciación, dificultando su aplicación...”, “la falta de determinación de aquello que se tiene que entender por «ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada»”, y porque también “...se produce discriminación entre los propietarios de viviendas desocupadas en un mismo ámbito, calificados como de «demanda residencial fuerte y acreditada»”.

²⁹ Las SSTC 111/1983 y 37/1987.

Acto seguido, el Decreto-ley añade que la “Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad” (*sic*).

Después de exponer la situación de la vivienda a Andalucía,³⁰ el Decreto-ley concluye que existe “...un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y en precios no adecuados, miedo lo que se hace necesario potenciar su uso...”.

Con esta finalidad, el contenido del Decreto-ley establece todo un compendio de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada, que consisten en medidas de fomento. Asimismo, y ya en un orden diferente, en este caso a través de medidas coercitivas y sancionadoras, se propone potenciar el acceso a la vivienda mediante el arrendamiento; estas medidas van dirigidas fundamentalmente a aquellas personas que no pueden mantener su vivienda, por causa de una situación de un mayor endeudamiento sobrevenido. En este sentido, hay que prestar atención especialmente a la disposición adicional segunda, relativa a la “Declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en circunstancias especiales de emergencia social”.

Los elementos subjetivo y objetivo de esta disposición son los siguientes:

1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias sociales incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, en efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo miedo un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado miedo el órgano jurisdiccional competente
2. Este Decreto-ley será de aplicación en la viviendas incurso en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

De forma similar a la cuestión jurídica que planteó el Proyecto de ley del derecho en la vivienda de Cataluña, en este caso también aparece la po-

³⁰ De acuerdo con los datos que aporta la exposición de motivos, según los Censos de Población y Viviendas de 2001, en este año en Andalucía existían 548,669 viviendas vacías, lo cual suponía un porcentaje del 15.5% sobre el total de viviendas y un 22.7% respecto de las viviendas calificadas como principales. Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Fomento, se estima que el parque de viviendas en Andalucía es 4.5 millones, lo cual supone un incremento de un millón, con respecto a lo que existía en 2001. Por lo tanto, en diez años el parque ha aumentado en casi un 25%.

sible incidencia de la medida coercitiva de la expropiación forzosa temporal sobre el derecho de propiedad de los titulares de las viviendas vacías, y sobre la cual hay que prestar atención.

A este respecto, la CE establece, en su artículo 33, lo siguiente: “2. La función social de estos derechos delimitará el contenido, de acuerdo con las leyes”. Asimismo, la CE añade: “3. Nadie podrá ser privado de sus bienes ni de sus derechos sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con aquello que las leyes dispongan”.

En síntesis, la jurisprudencia sobre el derecho de propiedad y su función social es la siguiente:³¹

- a) La concepción de la CE sobre el derecho a la propiedad privada pone de manifiesto que la Constitución no ha optado por una concepción abstracta de este derecho. Este no puede ser concebido solamente como un ámbito subjetivo de libre disposición sobre los bienes que son objeto de dominio reservado por su titular, sometido únicamente a las limitaciones generales que las leyes impongan para la salvaguardia de los legítimos derechos e intereses de terceros o del interés general; el derecho de propiedad también tiene que ser reconocido como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las leyes, en función de valores o intereses de la colectividad y, por lo tanto, de acuerdo con la finalidad o utilidad social que tiene que llevar a cabo cada categoría de bienes objeto de dominio.
- b) La CE no limita el derecho de propiedad a la concepción meramente civilista, reducida a los márgenes del artículo 348 del Código Civil, que lo define como “el derecho de disfrutar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes”. Lo que se deriva de la norma suprema es una concepción de los derechos que no son solamente susceptibles de ser limitados, sino que los mismos límites se incorporan como elementos esenciales de su contenido objetivo. Por lo tanto, la función social no ha sido entendida por el constituyente como un simple límite externo para la delimitación del derecho de propiedad, sino que es también una parte integrante de este: la utilidad in-

³¹ La STC 111/1983, del 2 de diciembre, y la 166/1986, del 19 de diciembre, resuelven, respectivamente, el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad referidos a la expropiación del *holding Rumasa*. También la STC 37/1987, del 26 de marzo, relativa a un supuesto de propiedad rural (la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria), estableció una doctrina mucho más elaborada sobre el derecho propiedad y su función social. En el mismo sentido tenemos a las SSTC 164/2001, del 11 de julio; 178/2004, del 21 de octubre, y 112/2006, del 5 de abril.

- dividual y la función social definen de manera conjunta el contenido esencial del derecho de propiedad sobre cada categoría de bienes.
- c) No hay infracción del contenido esencial cuando una regulación legal del derecho de propiedad restringe las facultades de decisión del propietario con relación al uso, al destino o al aprovechamiento de los bienes en juego, o cuando impone determinados deberes orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de estos bienes, siempre que pueda permanecer garantizada su rentabilidad.
- d) El Tribunal Constitucional ha utilizado a menudo el criterio hermenéutico del principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad), sobre todo en relación con los derechos fundamentales de libertad y participación de la sección 1a. del capítulo II del título I de la CE.³² No obstante, este criterio hermenéutico ha evolucionado incorporando un mayor grado de objetivación en la evaluación de la proporcionalidad de las medidas que toman los poderes públicos limitando el ejercicio de los derechos.³³ En esta línea interpretativa, la evolución del criterio de proporcionalidad ha afectado sobre todo a la formalización de su dimensión material, precisando los requisitos que se requieren, a fin de que el contenido de una actuación de un poder público pueda ser considerada como proporcionada. La concreción material del juicio de proporcionalidad ha sido definida a través de la necesidad de verificar la finalidad de una medida, mediante la integración de elementos fácticos y temporales, o la simple prohibición de medidas de los poderes públicos que los incumplan.³⁴

La disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, del 9 de abril, de la Junta de Andalucía, no priva de la propiedad de las viviendas a las personas que ostentan la titularidad. La medida normativa tomada es una limitación temporal del derecho de uso de la propiedad, que se aplica en los casos singulares que protagonizan personas que se encuentran en circunstancias de emergencia social, como consecuencia de un proceso de des-

³² Entre otras se encuentran las SSTC 11/1981, del 8 de abril; 53/1985, del 11 de abril; 209/1989, del 15 de diciembre, y 214/1994, del 14 de julio.

³³ Aquí tenemos a las STC 66/1995, del 8 de junio; 107/1996, del 12 de junio, y 147/2001, del 27 de junio.

³⁴ Esta jurisprudencia está en la línea establecida por el TEDH en su *leading case* sobre el derecho de propiedad (STEDH del 23 de septiembre de 1982, caso *Sporrong i Lönnroth c. Suecia*). Igualmente, la Corte Constitucional italiana en la sentencia núm. 14, del 7 de marzo de 1964; el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, 106 S. cte. 1058, 1026 (1986), a la sentencia *Connolly v. Pension Benefit Corp.*, y la sentencia de la Sala 1a. del Tribunal Constitucional Federal de Alemania del 1o. de marzo de 1979.

ahucio y después de justificar toda una serie detallada de requisitos que la persona potencialmente beneficiaria tiene que cumplir (apartados 3 al 15). La proporcionalidad de la medida parece contrastada, dado que en un caso de desahucio no se avista una medida alternativa que pueda garantizar de una otra manera la disponibilidad de una vivienda; su necesidad queda justificada por la ausencia de un espacio físico para vivir y la proporcionalidad *stricto sensu* queda avalada, porque además aquello que queda limitado temporalmente es la posesión de la propiedad, en el contexto de una realidad regional en el que el parque de viviendas sociales va *in crescendo*.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

La crisis económica que se ha proyectado con especial incidencia en los Estados de la zona euro, ha afectado de forma lesiva a la integridad de los derechos del ámbito social de las personas. Entre otras medidas que han sido tomadas, la respuesta constitucional destinada a hacerle frente, consistente en incorporar a la norma suprema el principio de estabilidad presupuestaria, no deja de presentar un valor jurídico relativo, pues este principio ya estaba previsto en los tratados europeos. Es más, el valor de preeminencia de estos tratados sobre los ordenamientos nacionales podía evitar una reforma constitucional que, especialmente en el caso español, ha obedecido más a circunstancias de oportunidad política hacia las autoridades europeas que a criterios de orden jurídico. En todo caso, en la incorporación de la llamada *regla de oro* sobre la estabilidad presupuestaria se encuentra el germen de una legislación laboral de carácter restrictivo sobre los derechos del ámbito social, que en diversas ocasiones ya ha vulnerado a la Constitución.

En efecto, la reforma de legislación laboral aprobada en España para afrontar los efectos de la crisis —fundamentada en una sola opción de política económica, basada exclusivamente en la reducción del déficit y la deuda públicos— ha trasladado a la regulación de la contratación laboral y, en general, al régimen de las relaciones laborales una concepción basada en la relación bilateral entre empresarios y trabajadores, una relación fundamentada en una pretendida autonomía de la voluntad de las partes como sujetos individuales al margen de la dimensión de intereses colectivos que también presentan. De esta forma, el derecho a la negociación colectiva, que se articula a través de los convenios colectivos, ha sido objeto de una regulación específica, que en realidad reaviva la aparición del arbitraje público impedido por la jurisprudencia constitucional a instancia —de hecho— del empresario como parte preeminente en las relaciones laborales, de manera tal que neutraliza la funcionalidad laboral del derecho del artículo 37.1 de la CE.

Un efecto similar se ha producido también respecto del derecho al trabajo y en aquello que la jurisprudencia constitucional a interpretado como un elemento definitorio de su contenido, nos referimos a la prohibición del despido no causal, aunque la última legislación de las Cortes Generales al respecto haya podido aligerar algunos de los efectos más corrosivos que la legislación de urgencia del gobierno había aprobado.

Otra consecuencia de la crisis afecta a la forma jurídica utilizada para tomar las medidas que tenían que servir para hacerle frente. En este aspecto cobra especial protagonismo el instrumento normativo del decreto-ley, que tanto por parte del gobierno del Estado como de los gobiernos de diversas comunidades autónomas ha sido objeto de un uso abusivo, que rompe con el carácter excepcional que teóricamente caracteriza a esta fuente del derecho. El efecto ha sido especialmente lesivo para la preservación de la división de poderes, como uno de los principios esenciales del Estado de derecho, de tal forma que se puede afirmar que el debate parlamentario sobre las medidas contra la crisis en el Congreso de los Diputados y, sin duda, en los parlamentos de las comunidades autónomas ha brillado por su ausencia.

Por último, la crisis económica también ha puesto de manifiesto la existencia de medidas para preservar uno de los bienes más preciados de la persona como es la vivienda, que está amenazada por las medidas de ejecución de los préstamos hipotecarios impagados, como consecuencia del crecimiento descontrolado de la deuda privada. En este sentido, las disposiciones aprobadas en el ámbito autonómico dirigidas al fomento y, si cabe, a la obligación del propietario de alquilar viviendas para uso social, no comportan una limitación del derecho de propiedad que sea impedida por la Constitución, sino una expresión de su función social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 2, 2012.
- CRUZ VILLALÓN, J., “Procedimientos de resolución de conflictos y negociación colectiva en la reforma de 2012”, *Reforma laboral 2012*, Valladolid, Lex Nova, 2012.
- EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012.

- FERRERAS COMELLA, V., “La crisis del euro y la regla de problemas constitucionales”, *Uría Menéndez Boletín*, Barcelona, 2012.
- MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 29, 2012.
- MONCHÓN RUIZ, L., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, núm. 155, 2012.
- RUBIO LLORENTE, F., “Constituciones, naciones e integración europea”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 217, 2011.
- RUIZ ALMENDRAL, V., “La reforma constitucional en la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre de 2009.
- RUIZ-HUERTA, J., “Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTON GALVÁN, Cl. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público-Universidad Rey Juan Carlos, 2012.
- SÁIZ ARNÁIZ, A., “Artículo 10.2: la interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, en CASAS BAAMONDE, María Emilia *et al.*, *Comentarios a la Constitución española: XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwe, 2008.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Tecnos, 1988.
- SCHELKLE, W., “EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 13, núm. 3, 2007.