

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19081** *Pleno. Sentencia 126/2022, de 11 de octubre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 2767-2021. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con los artículos 10 a 13 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica. Límites a los decretos leyes y derecho a la negociación colectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación del juicio de aplicabilidad.*

ECLI:ES:TC:2022:126

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 2767-2021 promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con los arts. 10 a 13 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de Aragón, el Ministerio Fiscal y la representación procesal del sindicato Comisiones Obreras de Aragón. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

#### I. Antecedentes

1. El día 5 de mayo de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por el que se remite, junto con las actuaciones correspondientes (procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona número 227-2020), testimonio del auto de 22 de abril de 2021 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 10 a 13 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica.

Los preceptos cuestionados, incluidos en el capítulo IV «Medidas en materia de personal», del Decreto-ley 4/2020, disponen lo siguiente:

«Artículo 10. *Unidades transitorias de apoyo a la gestión.*

1. Mediante orden conjunta de la persona titular del Departamento competente en materia de función pública y de la persona titular del Departamento competente por razón de la materia podrán crearse unidades transitorias de apoyo para el impulso de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

2. La composición, dependencia funcional y tareas de estas unidades se determinarán en la orden de creación.

3. La creación de estas unidades no podrá suponer un incremento de gasto de personal.

4. En particular, para su dotación podrá aplicarse el régimen especial de atribución temporal de funciones forzosa establecido en el artículo siguiente.»

«Artículo 11. *Régimen especial de atribución temporal de funciones.*

1. Por razones de urgencia e inaplazable necesidad, cuando la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica lo requiera, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos dependientes, podrán atribuir a su personal el desempeño temporal en atribución de funciones de carácter forzoso para la realización de funciones, tareas o responsabilidades, que podrán ser distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo o función, en el mismo o en distinto departamento u organismo público cuando, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal que desempeñe con carácter permanente los puestos de trabajo o funciones que tengan asignadas.

2. La atribución temporal de funciones forzosa se ajustará preferentemente a las propias de su cuerpo, escala, clase de especialidad, categoría, subgrupo profesional, o funciones que desempeñe el personal afectado. Asimismo, la atribución temporal de funciones forzosa se realizará conforme a criterios basados en el principio de objetividad, siendo designado con carácter preferente el personal temporal en relación con el personal fijo.

3. En todo caso, si la adscripción temporal forzosa supone traslado forzoso a otra localidad, se designará preferentemente al personal del Departamento u Organismo Público que esté destinado en la localidad más próxima o con mayores facilidades de desplazamiento, que tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, menor antigüedad al servicio de la Administración, todo ello sin perjuicio de las indemnizaciones que por razón del servicio correspondan.

4. Los órganos competentes para acordar la atribución temporal de funciones forzosa son los siguientes:

a) La persona titular de la Dirección General competente en materia de función pública cuando la atribución se produzca en el ámbito de los servicios de distintos Departamentos o se refiera a supuestos distintos a los específicamente señalados en los apartados siguientes.

b) Los consejeros o consejeras en el ámbito de su Departamento, así como entre el Departamento y los Organismos públicos adscritos al mismo.

c) Las personas titulares de las direcciones de Organismos públicos respecto del personal destinado en ellos.

5. En todo caso, el personal al que se le atribuya funciones forzosas continuará percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, que serán abonadas por su Departamento u Organismo Público de origen. En el caso de que el personal desempeñe funciones de nivel de superior dentro de su subgrupo profesional

se acreditarán en nómina las diferencias retributivas que correspondan hasta alcanzar el nivel del puesto o funciones de nivel superior desempeñadas bajo esta modalidad de atribución.

6. El incumplimiento de las funciones, tareas o responsabilidades asignadas por parte del personal a la atribución temporal de funciones dará lugar a la exigencia de la responsabilidad disciplinaria procedente conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

7. Se faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de función pública para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de las previsiones contenidas en este artículo.»

«Artículo 12. *Medidas relativas al disfrute de vacaciones del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

El régimen de disfrute de vacaciones del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Públicos, durante el año 2020, se rige por las previsiones siguientes:

a) El periodo ordinario de vacaciones se encontrará comprendido preferentemente entre el 1 de junio y el 30 de septiembre. Solo excepcionalmente y convenientemente justificado podrá permitirse su disfrute fuera de ese período.

b) En aquellos supuestos en los que se produzca una actividad mayor en ese periodo, podrán establecerse, por necesidades del servicio, otros periodos vacacionales distintos.

c) Las vacaciones del personal generadas en 2020 y no disfrutadas por cualquier causa en este año, caducarán, sin poder ser trasladadas a años posteriores.»

«Artículo 13. *Teletrabajo.*

1. Mediante Orden de la persona titular del Departamento competente en materia de función pública se regulará la prestación del servicio por el personal empleado público en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma Aragón y sus Organismos Públicos.

2. En todo caso, la persona que realice teletrabajo deberá contar con un sistema de conexión informática suficiente y seguro para que pueda desempeñar sus funciones y tareas en similares condiciones en las que serían ejecutadas en el centro de trabajo.

3. La jornada diaria no se podrá fraccionar en ningún caso, en las dos modalidades de prestación de servicio, presencial y teletrabajo.»

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras de Aragón interpuso recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, contra la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón consistente en su negativa, no plasmada por escrito, a convocar la mesa general de negociación incluyendo, entre los puntos del orden del día, aquellas materias que, incidiendo de manera sustancial en las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón, vienen contempladas en el capítulo IV del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio. Admitido a trámite, la federación sindical recurrente formuló demanda en la que tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables terminaba suplicando que se dicte sentencia por la que se declare que la no convocatoria de la mesa de negociación vulnera el derecho fundamental a la libertad sindical, y se restituya el mismo estableciendo la obligación de la administración de convocar la citada mesa general de negociación para tratar el desarrollo y ejecución de las medidas dispuestas en el capítulo

IV del decreto-ley u otras que puedan suponer la asunción del compromiso por el Gobierno de Aragón de promover la modificación del citado Decreto-ley 4/2020.

b) Se dio traslado de la demanda a la administración demandada para contestación. Evacuado traslado, el letrado de la Comunidad Autónoma, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó que se dictara sentencia por la que se desestimara el recurso interpuesto, confirmando en todos sus extremos la actuación de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por su parte, el Ministerio Fiscal contestó a la demanda y terminó suplicando la estimación del recurso contencioso administrativo.

c) Por providencia de 4 de diciembre de 2020, la Sala acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, dar traslado, conforme a lo dispuesto en los arts. 35 y 163 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a las partes y al Ministerio Fiscal en relación con la pertinencia del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto del capítulo IV del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, por posible vulneración de los arts. 86.1 y 28 CE: principio de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto de aplicación y utilización del decreto-ley, así como el derecho de la entidad recurrente a la negociación colectiva, como parte fundamental del derecho de libertad sindical.

d) Evacuado el trámite conferido, la parte actora solicitó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal alegó que concurrían los iniciales requisitos legales y procesales exigidos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón puso de manifiesto que había tenido lugar la convocatoria y reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en aplicación del art. 33.2 LOTC, por posible inconstitucionalidad de los arts. 10, 11 y 12, a resultas de lo cual se van a realizar modificaciones en el decreto-ley que se acreditarán en el momento de la publicación del acuerdo de la citada comisión bilateral. Posteriormente, la letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón comunicó que la Comisión Bilateral de Cooperación llegó a un acuerdo que se refleja en resolución de 12 de marzo de 2021, del secretario general de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por la que se dispone la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con el Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica («Boletín oficial de Aragón» de 23 de marzo de 2021). Para la letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, este documento pone de manifiesto que el pleito carece objeto por derogación del Decreto-ley 4/2020 para hacer frente a los compromisos del acuerdo de la Comisión Bilateral.

e) Por diligencia de ordenación de 25 de marzo de 2021 se acordó dar vista del citado acuerdo a las partes y al Ministerio Fiscal para alegaciones sobre pervivencia del pleito. La letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón reitera que el pleito carece de objeto por la derogación del Decreto-ley 4/2020 a tenor de la disposición derogatoria única de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. El fiscal estima que no procedería el planteamiento de la cuestión, pues al haber sido derogado el Decreto-ley 4/2020 no se darían los requisitos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del art. 163 CE en conexión con el art. 35 LOTC que exige que la norma sea «aplicable al caso». La parte actora reiteró la solicitud de que se plantease la cuestión de inconstitucionalidad.

f) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó auto de 22 de abril de 2021 en el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 10 a 13 del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, por posible vulneración de los arts. 9.3, 24, 28 y 86.1 CE.

### 3. Del contenido del auto de planteamiento interesa resaltar lo siguiente:

Tras exponer los antecedentes de hecho del caso sometido a su consideración, el órgano judicial comienza señalando que se plantea cuestión de inconstitucionalidad de

los arts. 10 a 14 del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por posible vulneración de los arts. 86.1 y 28 CE, y a continuación examina el juicio de relevancia que debe concurrir.

Recuerda que en el presente supuesto se está denunciando una vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical, en su vertiente del derecho a la negociación colectiva en el ámbito de las administraciones públicas y el derecho a la acción sindical. Vulneración que se materializa en la regulación por decreto-ley de materias de personal, reservadas a negociación colectiva, sin que esta se haya producido, dado que la administración no ha convocado mesa de negociación para regular lo que luego plasma en el Decreto-ley 4/2020. El auto señala que es precisamente su regulación por decreto-ley lo que hace que la resolución del proceso *a quo*, concluyendo si ha existido o no la vulneración denunciada, exija el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, dado que la norma que recoge la regulación de esas materias sujetas a negociación colectiva, tiene rango de ley, escapando a su fiscalización y residenciándose la misma ante el Tribunal Constitucional.

Indica que el art. 47 *bis* del texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público (TRLEEP), introducido por el art. 1 del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, relativo a la regulación del teletrabajo en las administraciones públicas, afecta a la regulación del art. 13 del Decreto-ley 4/2020, y supone, al hacer depender su aplicación en cada caso de las normas de desarrollo del estatuto, tras el correspondiente proceso de negociación colectiva, el desplazamiento o derogación tácita del texto del art. 13 del Decreto-ley 4/2020, que es objeto ahora de esta cuestión de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, regula en su art. 12 las unidades transitorias de apoyo a la gestión y en el art. 13 el régimen especial de atribución temporal de funciones, sustituyendo así a los arts. 10 y 11 del Decreto-ley 4/2020, objeto ahora de esta cuestión de inconstitucionalidad.

Del mismo modo recuerda el auto que la disposición adicional segunda de la citada ley autonómica contiene una regulación del teletrabajo que somete su aplicación a la previa, suficiente y efectiva implantación de la tramitación electrónica de procedimientos en el centro directivo en el que el empleado público preste servicio. La suficiencia y efectividad de dicha implantación se determinará conforme a criterios definidos reglamentariamente.

Además señala que la disposición derogatoria única, apartado segundo c), de la antedicha ley autonómica, deroga el Decreto-ley 4/2020, cuyo capítulo IV es cuestionado ahora.

Afirma el auto que la derogación del Decreto-ley 4/2020 tanto por normativa básica estatal, como, de manera más clara, por la normativa autonómica posterior, lleva a plantearse si hay una pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión. El auto considera que no hay una pérdida de objeto porque estamos en un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, por vulneración del art. 28 CE, siendo como es que la vulneración se habría producido por el hecho mismo de sustraer la implantación de determinados modos y herramientas de trabajo, que es parte consustancial de la regulación de las condiciones de ejercicio de la relación laboral, a la negociación colectiva blindando la medida vulneradora de tal derecho mediante decreto-ley.

Despejada la cuestión relativa al juicio de relevancia de la cuestión, pasa a analizar el contenido del Decreto-ley 4/2020 y de los preceptos cuestionados. Concluye que el tenor de los preceptos revela, en primer lugar, que la regulación de las unidades transitorias de apoyo a la gestión y el régimen especial para atribución temporal de funciones se encontraban reguladas ya desde marzo en el Decreto-ley 1/2020. Allí tenían por objeto afrontar la situación derivada de la crisis sanitaria, tras la declaración del estado de alarma, y aquí se mantienen para impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica. La regulación de las vacaciones que introduce el art. 12 carece materialmente de naturaleza normativa y el art. 13 recoge por primera vez una regulación del teletrabajo.



Seguidamente analiza la justificación que se ofrece en la exposición de motivos del Decreto-ley 4/2020 sobre su contenido que entiende relevante en la medida en que sería revelador de la voluntad del gobierno en la regulación por decreto-ley de materias, unas que afectan al ámbito de la autoorganización de la administración y otras a condiciones de trabajo y vacaciones. Indica en primer lugar que los contenidos regulados en los arts. 10 y 11 están presentes desde el 25 de marzo en el ordenamiento autonómico manteniéndose en su vigencia. Su pervivencia en el Decreto-ley 4/2020 responde a una iniciativa política que cristaliza en el acuerdo político y social, de 1 de junio de 2020, que lleva por título Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, para cuya ejecución se reutilizan herramientas ya presentes en anteriores decretos-leyes y se incorporan nuevas medidas, algunas carentes de contenido normativo, motivador a lo sumo de la correspondiente actuación administrativa necesitada de previa negociación colectiva. Estima también el auto que el apartado segundo de la exposición de motivos y también la disposición final tercera revelan la previsión del decreto-ley como instrumento normativo tomado por el gobierno, como idóneo para la regulación de situaciones de crisis de larga duración necesitadas de un régimen jurídico *ad hoc*. Es el propio Gobierno quien evalúa la situación y decide, transcurrido el estado de alarma, su pervivencia o no o su reutilización, como es el caso del decreto-ley ahora cuestionado, para una finalidad diferente como es la aplicación de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, manteniéndose ahora hasta el 31 de diciembre de 2020.

Señalado lo anterior, la Sala cuestiona la constitucionalidad de los art. 10 a 14 del Decreto-ley 4/2020, por extralimitación en el uso del decreto ley para la regulación de las materias contenidas en el mismo.

Considera que la totalidad del capítulo IV del Decreto-ley 4/2020 incurre en vulneración del art. 86.1 CE, porque el decreto-ley queda convertido en instrumento normativo indicado para acometer situaciones de crisis, en el que se presupone la situación de extraordinaria y urgente necesidad y cuya duración queda sujeta a la unilateral valoración del ejecutivo, cuando ningún régimen excepcional está en vigor. Señala que, en el caso de los arts. 10, 11 y 13 del Decreto-ley 4/2020, porque no consta el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad en su adopción, cuando de la pervivencia y prolongación de medidas ya adoptadas con anterioridad se trata. En el caso del art. 12, porque se utiliza este instrumento normativo para dar rango de ley a contenidos merecedores tan solo de acto administrativo, en extralimitación de los presupuestos de aplicación del art. 86.1 CE, con afección de los arts. 9.3 y 24 CE, al limitar las vías de combate de los posibles interesados, como es el caso, a los cauces procesales especiales y extraordinarios de protección de derechos fundamentales. Añade que la Sala es consciente de que esta vulneración de derecho fundamental no ha sido denunciada por la entidad recurrente, ni tampoco el tribunal la ha puesto de manifiesto a las partes antes de plasmarlo en el auto, pese a la cual se ve en la necesidad de apuntar la potencial vulneración de derecho fundamental constatada *a posteriori*, para que, en su caso, pueda ser considerada por el Tribunal Constitucional.

A continuación sintetiza la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de «extraordinaria y urgente necesidad» (cita la STC 14/2020). Afirma que ni en la exposición de motivos del decreto-ley cuestionado, ni en el debate posterior de convalidación ante las Cortes de Aragón, consta concreta justificación de la perentoriedad de una regulación, que no lo es, porque, en parte –arts. 10 y 11– ya figuraba en el Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo y ni siquiera se desprende del contenido del documento aprobado el 1 de junio de 2020, la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, en el que no hay rastro de la necesidad de adopción, mucho menos urgente, de las medidas contenidas en el capítulo IV del Decreto-ley 4/2020.

Por lo que se refiere específicamente al art. 12 del Decreto-ley cuestionado, entiende la Sala que carece de alcance y contenido normativo, más allá del rango y valor que ha de tener una actuación administrativa que debe ser resultado de negociación colectiva previa. Al haber operado por la vía del decreto-ley, sustrae dicha regulación al control ordinario de legalidad de la actuación administrativa por esta jurisdicción, siendo tan solo

accesible por la extraordinaria de protección de derechos fundamentales, y condicionando dicho control extraordinario a uno previo de constitucionalidad de la norma cuestionada.

Asimismo señala que la Sala alberga dudas acerca de la constitucionalidad del capítulo IV del Decreto-ley 4/2020 impugnado, en especial de los arts. 12 y 13, y a juzgar por la regulación posterior que ofrece el art. 13 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, sobre el régimen especial de atribución de funciones que somete a negociación colectiva, también el art. 11 del Decreto-ley 4/2020, en el que se acomete regulación de idéntica materia por posible vulneración del art. 28.1 CE.

Establece el art. 37.1 k) y m) TRLEEP, como materias sujetas a negociación colectiva, las que afecten a condiciones de trabajo, cuya regulación exija norma con rango de ley, así como las referidas a vacaciones.

Indica que el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, detectó idéntico vicio constitucional, tal y como se desprende de la resolución de 16 de septiembre de 2020 de la Secretaría General de Coordinación Territorial («BOE» de 6 de octubre de 2020). Vicio que, posteriormente, es corregido por la Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa y, del mismo modo, en el Decreto de septiembre por el que se introduce el art. 47 *bis* TRLEEP, relativo al teletrabajo.

Por todo lo señalado, la sala acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 10 a 13 del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, por posible vulneración de los arts. 9.3, 24, 28 y 86.1 CE.

4. Por providencia de 1 de junio de 2021 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 de la Ley Orgánica de este tribunal, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y a la fiscal general del Estado así como así como a las Cortes y al Gobierno de Aragón, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

5. Mediante escrito registrado el día 9 de junio de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo que también hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el mismo día 9 de junio.

6. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 10 de junio de 2021 exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que se dicten en este proceso.

7. La representación procesal de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras de Aragón se personó como parte por escrito registrado el día 17 de junio de 2021. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 5 de julio de 2021 se acordó unir a las actuaciones el citado escrito, tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con ella las sucesivas actuaciones y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle un plazo de quince días para que formule las alegaciones que estime convenientes.

8. La letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón se personó en representación del Gobierno de esa comunidad autónoma el día 22 de junio de 2021 y su escrito de alegaciones, en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, se registró el día 28 de junio de 2021.

Alude, en primer término a que el Decreto-ley 4/2020 fue objeto de negociación en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la posible inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 y se convino sobre la necesidad de realizar sendas adaptaciones normativas para aclarar la redacción de ambos, tal como consta en la resolución de 16 de septiembre de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con el Decreto-ley 4/2020. En dicho acuerdo se dispuso que había de darse una nueva redacción al art. 11 estableciendo que el régimen de atribución temporal de funciones se sometería a negociación colectiva y que se respetaría la clase de especialidad del empleado público y, respecto del art. 12, se acordó que la nueva redacción del precepto garantizase el disfrute de las vacaciones de conformidad con el art. 50 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el art. 38.3 del Estatuto de los trabajadores.

Indica a continuación que el tribunal que ha planteado la cuestión dio traslado a las partes para que alegaran sobre su carencia sobrevenida de objeto, dado que el Decreto-ley 4/2020 había sido derogado por la disposición derogatoria única, apartado segundo c), de la Ley de simplificación administrativa. Por ello se hace preciso analizar cómo puede aplicarse en el proceso y en, consecuencia, si se va a proceder a la convocatoria de la mesa de negociación para la negociación de las medidas de unidades transitorias de apoyo a la gestión, de atribución temporal de funciones, de vacaciones y de teletrabajo, tal y como reclamaba la parte recurrente. Para ello, se han de observar dos cuestiones, en cada una de las materias mencionadas: (i) si la materia concreta había de ser objeto de negociación colectiva y (ii) en el caso de ser afirmativo el punto anterior, si la actual regulación prevé que esa materia concreta se someta a negociación colectiva.

En cuanto a las unidades transitorias de apoyo a la gestión, reguladas en el art. 10 del Decreto-ley 4/2020 y en la actualidad en el art. 12 de la Ley de simplificación administrativa, la letrada del Gobierno de Aragón considera que la no negociación del mismo no vulnera el art. 28.1 de la CE ya que la constitución de estas unidades se incardina dentro del marco de la autoorganización de la administración, excluida de la negociación colectiva. Las atribuciones temporales de funciones, por el contrario, se han de someter a negociación colectiva, tal como actualmente regula el art. 13.1 de la Ley de simplificación administrativa, lo que supone que el decreto-ley cuestionado ya no sea aplicable al caso de autos. Respecto del art. 13, que regulaba el teletrabajo, en la actualidad se recoge en el art. 47 *bis* TRLEEP, por lo que ha quedado desplazada dicha regulación autonómica por la básica estatal. Esta materia, de conformidad con el art. 37 TRLEEP, también era susceptible de negociación colectiva y, en la actualidad, el régimen vigente ha sido sometido a negociación colectiva, quedando regulada por la Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo, por la que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos.

El escrito del Gobierno de Aragón sostiene a continuación que el Decreto-ley 4/2020 no vulnera el art. 86.1 CE. Entiende que se ha cumplido con la exigencia de (i) exteriorizar las razones de urgencia y necesidad, y (ii) de conexión de sentido entre la norma aprobada y la situación de urgencia y necesidad. En cuanto a la situación de urgencia se evidenciaba la urgente necesidad de: (i) prorrogar medidas anteriores; (ii) implantar la Estrategia de recuperación aragonesa. Las medidas en materia de personal eran mecanismos de carácter transversal, que se preveían en normativa anterior, en concreto en el Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, pero que se hacía necesario prorrogar. En cuanto a la conexión de sentido indica que el decreto-ley pretendía implantar la estrategia de recuperación para fomentar una actividad económica que llevaba paralizada en la mayoría de sectores de actividad desde marzo y que estaba



directamente conectada con la evolución de la epidemia. A su vez, se requería dotar a la administración de mecanismos que proporcionaran una mayor flexibilidad a la hora de movilizar recursos de personal a la vista de la situación epidemiológica cuya evolución era imposible de prever, especialmente, tras la cesación del estado de alarma el 21 de junio de 2020.

En relación con la incorporación de estas medidas a la Ley de simplificación administrativa, la letrada del Gobierno de Aragón señala que de la doctrina constitucional no se infiere que los decretos-leyes hayan de tener una vigencia limitada a abordar una determinada coyuntura y que el hecho de que se incorporaran ciertos artículos a una norma posterior no implica que en el momento en el que se adoptaron las medidas no concurriera el requisito de urgencia y de necesidad.

Por último, respecto al art. 12, tal y como manifiesta el propio auto de planteamiento, no existe en nuestro ordenamiento una reserva de materias que deban estar sujetas a regulación reglamentaria por lo que nada obsta a su regulación por norma con rango de ley o en este caso, por decreto-ley.

9. Las alegaciones de la fiscal general del Estado en las interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad se registraron el día 12 de julio de 2021.

Expone en primer lugar los antecedentes del proceso del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad. Indica a continuación que, por lo que se refiere a los preceptos legales cuya validez constitucional se cuestiona, se debe estar a los que el órgano judicial ha identificado en la parte dispositiva del auto de planteamiento de la cuestión, que son los arts. 10 a 13 del Decreto-ley 4/2020. En cuanto a los preceptos constitucionales que se identifican como infringidos por las normas legales cuestionadas, en el auto de planteamiento se consideran vulnerados no solo los arts. 86.1 y 28.1 CE, identificados en la providencia de traslado del art. 35.2 LOTC, sino que incluye también la posible vulneración de los arts. 9.3 y 24 CE, en relación con el art. 12 del Decreto-ley 4/2020. Estima que estas últimas vulneraciones no pueden ser objeto de examen por el Tribunal por cuanto no fueron identificadas como posibles infracciones constitucionales en el trámite de alegaciones, siendo suscitadas *ex novo* en el auto de planteamiento, sin que las partes y el Ministerio Fiscal hayan podido pronunciarse sobre ellas.

A continuación el ministerio público examina el correcto cumplimiento del presupuesto del juicio de aplicabilidad y relevancia de los preceptos legales identificados que, en el presente caso, aparece conectado a la circunstancia de la posible pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión, como consecuencia de las posteriores modificaciones normativas que han incidido en la vigencia de mismos. En cuanto a la regulación que se establece el art. 13 del Decreto-ley 4/2020 sobre la prestación del servicio por el empleado público en modalidad de teletrabajo, el art. 47 *bis*, apartado segundo, TRLEEP, supuso el desplazamiento de la regulación establecida por el precepto autonómico, disponiendo que las normas que se dicten en el desarrollo de lo establecido por el estatuto básico, sobre el teletrabajo, serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente. Por lo que se refiere a la normativa autonómica, la Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 febrero, de simplificación administrativa de Aragón, vino a regular, respectivamente, en sus arts. 12 y 13, las unidades transitorias de apoyo a la gestión y el régimen especial de atribución temporal de funciones, reemplazando así a la regulación que de estas materias establecían los arts. 10 y 11 del Decreto-ley 4/2020. En la disposición adicional segunda de la citada Ley 1/2021 se contempla una regulación del teletrabajo. Por último, el Decreto-ley 4/2020 ha resultado expresamente derogado en su totalidad, por la disposición derogatoria única de la Ley 1/2021, lo que obliga a plantearse si la cuestión de inconstitucionalidad ha perdido objeto. Para la fiscal general del Estado, siendo la cuestión planteada en el proceso de origen la vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical en la vertiente de negociación colectiva, la resolución del objeto del pleito subyacente, centrado en determinar si al sindicato recurrente le fue vulnerado su derecho fundamental de libertad sindical, exige aplicar esos preceptos del capítulo IV del Decreto-ley 4/2020 que estuvieron vigentes y produjeron efectos, hasta su reemplazo y derogación por las

normas posteriores, para poder así establecer si la lesión del derecho a la libertad sindical de la entidad recurrente se causó por la vigencia de esos preceptos, de cuya validez constitucional dependerá la resolución que haya de dictarse en el pleito de origen sobre la lesión del derecho a la negociación colectiva denunciada.

Iniciando el examen de fondo de la cuestión planteada, el Ministerio Fiscal resume la argumentación del auto de planteamiento en lo que respecta a la vulneración del art. 86.1 CE y señala que la duda se centra en la no concurrencia respecto de los mismos del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad que legitima al gobierno para poder hacer uso de este mecanismo excepcional, por el que se le atribuye capacidad para dictar normas con rango de ley. Recuerda la doctrina constitucional al respecto (con cita de las SSTC 110/2021 y 111/2021) y señala que esta comprobación hace necesario partir del examen de la justificación sobre la concurrencia del presupuesto habilitante que es invocada por el Gobierno para utilizar el mecanismo del decreto-ley, en orden a poder determinar en un segundo nivel de control si los concretos preceptos de dicho texto legal sobre los que ha de pronunciarse la presente cuestión, responden a una justificación específica sobre el presupuesto habilitante o, al menos, existe conexión de sentido con la justificación de carácter general o de conjunto del texto normativo al que han sido incorporados.

De la exposición de motivos del decreto-ley puede inferirse que el objetivo de la norma dictada por el ejecutivo autonómico es impulsar las medidas consensuadas que se contemplan en el documento de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica presentado el 1 de junio de 2020, el cual es fruto del acuerdo extraparlamentario del gobierno, representantes de las Cortes de Aragón y agentes sociales, para dar respuesta al impacto del Covid-19 y sus consecuencias negativas sanitarias, económicas y sociales. Por lo que se refiere a la clase de medidas que se van a regular para la consecución del objetivo descrito de impulsar las actuaciones contempladas en la Estrategia aragonesa, en el apartado 11 de la exposición de motivos se distingue un doble tipo de medidas: (i) medidas de naturaleza transversal previstas en los anteriores Decretos-leyes 1 /2020, de 25 de marzo, y 2/2020, de 28 de abril, cuya vigencia se hace perdurar a través del Decreto-ley 4/2020, una vez desaparecida la situación del estado de alarma y, tras la oportuna valoración por el Gobierno de la situación, en orden a garantizar un marco ágil y eficiente para el impulso de las actuaciones recogidas en la mencionada estrategia y (ii) medidas de ámbito sectorial contenidas en la citada estrategia para alcanzar lo más rápidamente posible los objetivos concretos perseguidos por las mismas, para dar respuesta al programa de recuperación diseñado. Estas razones se corresponden sustancialmente con las que sobre tales aspectos se recogen en la memoria justificativa de la norma, que figura incorporada en el expediente administrativo que consta en las actuaciones del proceso de origen remitidas al Tribunal.

A juicio del fiscal la motivación de carácter general que se ofrece por el Gobierno para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante es la necesidad de impulsar de forma urgente e inmediata las actuaciones contempladas en la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, para afrontar y paliar las consecuencias negativas derivadas del Covid-19. Se trata de una justificación que califica de genérica y en buena medida voluntarista. No se desarrolla una argumentación razonada y específica que permita conocer los motivos por los que las concretas medidas que se consideran necesarias para impulsar de manera urgente las actuaciones de la Estrategia aragonesa deben ser reguladas acudiendo al mecanismo del decreto-ley, teniendo objetivamente que descartar la posibilidad de que dichas medidas de impulso se regulen por ley parlamentaria sometida a los plazos propios de los trámites legislativos. La fiscal general del Estado considera que los motivos ofrecidos por el Gobierno sobre la concurrencia de la extraordinaria urgencia habilitante, centrados en una mera declaración de voluntad sobre la regulación de urgencia que, según se indica, se encuadra en el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y en su decisión de establecer un orden de prioridades, no cumplen con la exigencia de una explicación razonada y específica, que permita al Tribunal conocer en derecho si

concorre el presupuesto habilitante para haber optado legítimamente por el mecanismo excepcional del decreto-ley. A lo anterior se añade que no estamos ante una respuesta inmediata a una situación de crisis perentoria que no fue previsible y que reclama una ineludible actuación inmediata, sino que se trata del diseño de una estrategia a medio y largo plazo. Es evidente la existencia de una crisis inicialmente sanitaria que impacta negativamente en todos los sectores socioeconómicos y que las actuaciones contempladas en el acuerdo de la Estrategia aragonesa pueden ser necesarias para la reparación, pero dichas actuaciones responden a un proyecto de futuro para la reconstrucción a nivel territorial, cuya implementación por vía normativa no aparece que deba necesariamente ser abordada prescindiendo del cauce ordinario de su tramitación legal en sede parlamentaria.

El examen de las medidas cuestionadas pone de manifiesto que se trata principalmente de medidas de autoorganización administrativa que, sin embargo, afectan de manera sustancial a las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración autonómica. Las previstas en los arts. 10 y 11, relativas a las unidades transitorias de apoyo a la gestión y al régimen especial de atribución temporal de funciones, pueden incardinarse en lo que la exposición de motivos del Decreto-ley 4/2020 denomina medidas transversales, previstas en anteriores decretos-leyes, cuya vigencia se hace perdurar, tras valorar el Gobierno la situación y con la finalidad de garantizar un marco ágil y eficiente para el impulso de las actuaciones que se contemplan en la Estrategia aragonesa, con las que deben afrontarse los retos urgentes y extraordinarios en los próximos meses. Las medidas reguladas en los arts. 12 y 13, relativas al disfrute de vacaciones del personal de la administración autonómica en 2020 y a la prestación del servicio por los empleados públicos en régimen de teletrabajo, responden también a la naturaleza de medidas de autoorganización administrativa, de carácter instrumental respecto de las concretas medidas sectoriales que se incorporan al decreto-ley.

Para la fiscal general del Estado no existe una justificación específica respecto de las medidas cuestionadas que permita establecer la concurrencia de una habilitación autónoma y, tratándose de medidas a las que se atribuye la naturaleza de transversales e instrumentales para hacer efectivas las medidas de carácter sectorial que, contempladas en la Estrategia aragonesa, se incorporan al decreto-ley «debemos concluir que, no se da la concurrencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad que legitimaría al Gobierno para regular por la vía del mecanismo excepcional que establece el art. 86.1 CE, las medidas en materia de personal que se establecen por los arts. 10 a 13 del Decreto-ley 4/2020».

En cuanto a la vulneración del art. 28.1 CE en la vertiente del derecho a la negociación colectiva, el ministerio público, tras recoger la argumentación del órgano judicial acerca de la infracción del art. 28.1 CE, señala que la negociación colectiva reconocida en el art. 37 CE se integra en el contenido del derecho a la libertad sindical en su vertiente funcional. Por lo que se refiere a la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, la doctrina constitucional ha reconocido que, si bien por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley establece el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del derecho de libertad sindical. En el presente caso, el texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público es la norma que establece y regula el derecho a la negociación colectiva en el ámbito de los empleados públicos. Esta norma, en el art. 37, va a establecer cuáles son las materias que quedan sujetas a negociación colectiva en cada ámbito respectivo y, en función de las competencias de cada administración estableciendo las condiciones de trabajo y las vacaciones como materias que quedan sujetas a la negociación colectiva. La vulneración del derecho a la libertad sindical del art. 28.1 CE que se suscita es una vulneración mediata o indirecta, en cuanto que se produciría por infracción de la normativa básica que regula el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos y, en

concreto, lo establecido en el mencionado art. 37. Los preceptos de la norma autonómica establecen una regulación en materia de personal que, aunque se refieren a las potestades organizativas de la administración autonómica, inciden sustancialmente en las condiciones de trabajo de los empleados públicos prescindiendo respecto de estas condiciones de trabajo de la necesaria negociación colectiva con los trabajadores que se fija por la norma básica, sin que la contradicción de esa regulación pueda ser salvada por vía interpretativa.

Por ello se concluye que «la regulación establecida en los arts. 10, 11, 12 y 13 del Decreto-ley 4/2020, vulnera el derecho a la libertad sindical, en la vertiente funcional de la acción sindical a través de la negociación colectiva, al estar en contradicción con la norma básica estatal».

10. La Federación de Servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras de Aragón formuló sus alegaciones por escrito registrado en este tribunal el día 26 de julio de 2021.

Señala, en primer lugar, que comparte los motivos alegados por el órgano judicial respecto a la vulneración de los arts. 28.1 y 86.1 CE. Entiende que no hay una motivación explícita y razonada de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que han llevado al Gobierno de Aragón a articular disposiciones con rango de ley en materia de personal, utilizando el mecanismo excepcional del decreto-ley, sustrayendo al Parlamento de Aragón el debate propio de la tramitación ordinaria de las leyes. No se constata información alguna sobre el modo en que las medidas de los arts. 10 a 13 del Decreto-ley 4/2020, pueden contribuir a alcanzar el objetivo de la recuperación económica de la comunidad autónoma, del acuerdo sobre la Estrategia Aragonesa para la recuperación económica y social, ni sobre la urgente necesidad de su adopción.

En cuanto a la infracción del art. 28.1 CE se sostiene que las medidas adoptadas por el Gobierno de Aragón afectan, de manera directa, a las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de las entidades y organismos de ella dependientes. El legislador estatal ha ordenado el sometimiento al proceso de negociación (art. 37 TRLEEP), de aquellas materias que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley. La negociación se ha de llevar a cabo en la mesa general de negociación que la administración autonómica no ha convocado, siendo reseñable incluso el hecho de encontrarnos ante la regulación, mediante norma con rango de ley, de materias que venían reguladas en el Decreto 80/1997, sobre provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (salvo, por su novedad, el teletrabajo). En consecuencia, a juicio de esta parte procesal, la única razón que motiva la utilización de un instrumento normativo excepcional, como es el decreto-ley, es la de conferir a las materias en cuestión la protección del rango jerárquico normativo, a fin de eludir su control por la jurisdicción ordinaria.

Concluye su escrito estimando que no cabe considerar producida la pérdida sobrevenida del objeto del proceso, por la necesidad de «acometer las actuaciones necesarias a fin de depurar el ordenamiento jurídico de aquellas normas con rango de ley e inconstitucionales, incluso aunque estas normas ya no estén vigentes al momento de plantear la cuestión al Tribunal Constitucional».

11. Por providencia de 11 de octubre de 2022 se señaló ese mismo día para deliberación y fallo de esta sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 10 a 13 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 4/2020, de 24 de junio, por el que

se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, por entenderlos contrarios a los arts. 86.1 y 28 CE.

Los preceptos cuestionados regulan las denominadas unidades transitorias de apoyo a la gestión (art. 10), el régimen especial de atribución temporal de funciones aplicable al personal de la administración autonómica y de sus organismos públicos (art. 11), las vacaciones de ese mismo personal (art. 12) y la prestación del servicio por el empleado público en la modalidad de teletrabajo (art. 13). Estos preceptos han sido transcritos en el apartado de antecedentes, lo que exime de reproducirlos ahora nuevamente.

Como también ha quedado expuesto en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno de Aragón ha interesado la desestimación de la cuestión, mientras que la fiscal general del Estado y también la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras de Aragón consideran que la cuestión debe ser estimada, por apreciar que no ha quedado justificado el presupuesto habilitante que exige el art. 86.1 CE y por entender que los preceptos cuestionados contravienen el derecho a la libertad sindical del art. 28.1 CE.

2. Requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La concurrencia de los requisitos procesales exigidos por el art. 35 LOTC puede ser examinada no solo en el trámite de admisión previsto en el art. 37 LOTC, sino también en la sentencia que ponga fin al proceso constitucional (entre otras muchas, STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 2) y este examen, en tanto que afecta a los presupuestos de admisión, es una cuestión de orden público procesal que puede efectuarse de oficio por el Tribunal (STC 98/2022, de 12 de julio, FJ 2, y las que allí se citan).

Entre otras, son condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad que los preceptos cuestionados resulten «aplicables al caso» (juicio de aplicabilidad) y que de su «validez dependa el fallo» (juicio de relevancia), tal y como exigen los arts. 163 CE y 35 LOTC. Es esta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto, lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad establecida en la Constitución [art. 162.1 a)] y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 32.1).

Sobre ambos juicios, de aplicabilidad y relevancia, ejerce este tribunal un control «meramente externo» (ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), lo que significa que debe verificar su concurrencia a fin de que no se haga un uso de la cuestión de inconstitucionalidad «no acomodado a su naturaleza y finalidad propias» (ATC 9/2019, de 12 de febrero, FJ 2, con cita de otros), pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal (STC 41/1990, de 15 de marzo, FJ 2), que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquel (art. 117.3 CE). Corresponde, pues, a este tribunal verificar que el órgano judicial ha argumentado suficientemente la relación entre su duda de constitucionalidad y el proceso que está pendiente ante él, pues de lo contrario la cuestión de inconstitucionalidad puede perder el carácter concreto que la caracteriza (ATC 20/2022, de 26 de enero, FJ 4).

Los preceptos cuestionados no estaban vigentes en el momento que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad. La Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 febrero, de simplificación administrativa de Aragón, vino a regular en sus arts. 12 y 13, las unidades transitorias de apoyo a la gestión y el régimen especial de atribución temporal de funciones, reemplazando así a la regulación que de estas materias establecían los arts. 10 y 11 del Decreto-ley 4/2020. En la disposición adicional segunda de la citada Ley 1/2021 se establece, igualmente, una regulación del teletrabajo, materia regulada en el cuestionado art. 13. Por último hay que señalar que los preceptos objeto de la presente cuestión habían sido derogados, como todo el Decreto-ley 4/2020, por la disposición derogatoria única, apartado segundo c), de la misma Ley 1/2021.



Es preciso, por tanto, determinar las consecuencias que este hecho tiene a los efectos de la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad desde la perspectiva del primero de los requisitos antes citados, el denominado juicio de aplicabilidad. Al respecto, cabe recordar también que el Tribunal –desde el respeto a la competencia judicial para la selección de la norma aplicable y sin desbordar el control externo– ha exigido un pronunciamiento más detallado y específico cuando presenta el juicio de aplicabilidad tiene un carácter dudoso, discutible o incompleto, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma (por todas, SSTC 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2, y 175/2016, de 17 de octubre, FJ 5).

Examinado desde esta perspectiva se observa que el auto de planteamiento formula el juicio de aplicabilidad afirmando que en el caso *a quo* se está denunciando una vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical, en su vertiente del derecho a la negociación colectiva en el ámbito de las administraciones públicas y el derecho a la acción sindical. Lo recurrido ante él es una conducta omisiva de la administración autonómica, que no convocó la mesa de negociación en relación con las cuestiones reguladas en los preceptos cuestionados y que, a juicio del órgano judicial, deberían haber sido sometidas a negociación colectiva. El auto señala que es precisamente la regulación de tales cuestiones en el Decreto-ley 4/2020 lo que hace que la resolución del proceso sometido a su consideración exija el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, dado que la norma que recoge la regulación de esas materias sujetas a negociación colectiva, tiene rango de ley, escapando a su fiscalización y residenciándose la misma ante el Tribunal Constitucional. También descarta que la derogación del Decreto-ley 4/2020 produzca una pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión, ya que la vulneración del art. 28 CE se habría producido por el hecho mismo de sustraer la implantación de determinados modos y herramientas de trabajo, que es parte consustancial a la regulación de las condiciones de ejercicio de la relación laboral, a la negociación colectiva blindando la medida vulneradora de tal derecho mediante decreto-ley.

Tales argumentos no permiten entender adecuadamente satisfecho el juicio de aplicabilidad.

En el presente supuesto, el órgano judicial tiene que pronunciarse sobre la vulneración del art. 28.1 CE alegada por la federación sindical recurrente. La finalidad del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, es, como señala su art. 114, la de «restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado» y, conforme a su art. 121.2 «[l]a sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo».

Siendo así, resulta que la resolución que haya de dictarse en el proceso *a quo* no exige ya tomar en consideración preceptos como los cuestionados. Aunque, en hipótesis, pudiera considerarse que la inactividad de la administración autonómica en la convocatoria de la mesa de negociación se basase en que las cuestiones que debían ser objeto de dicha negociación ya habían sido decididas por el legislador de urgencia, es indiscutido que esos preceptos no están vigentes en el momento en el que la cuestión se plantea. De manera que, en principio, no son, por tanto, aplicables a la resolución del caso que, en el momento en que se dicte sentencia, requiere determinar si la alegada lesión al derecho a la libertad sindical, en su vertiente de negociación colectiva, se causó o no a la vista de la inactividad de la administración en la convocatoria de la mesa general de negociación con las organizaciones sindicales. Para resolver esta cuestión no es preciso tomar en consideración los preceptos cuestionados y ya derogados, sino aquellas normas que regulan dicha obligación de negociación, a las que tampoco, por lo demás, se refieren los preceptos que han sido objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A lo anterior se añade que en la demanda del proceso *a quo* se solicitaba que se dictase sentencia por la que se declarase que la no convocatoria de la

mesa de negociación vulneraba el derecho fundamental a la libertad sindical, y se restituyera el mismo estableciendo la obligación de la administración de convocar la citada mesa general de negociación para tratar, entre otras, el desarrollo y ejecución de las cuestiones que regula el Decreto-ley 4/2020 en su capítulo IV u otras que puedan suponer la asunción del compromiso por el Gobierno de Aragón de promover la modificación del citado Decreto-ley 4/2020.

Frente a lo anterior, el órgano judicial parece considerar que el fallo que ha de dictar puede verse, en el caso de apreciar la vulneración del derecho, obstaculizado por las disposiciones que cuestiona. Era, en efecto, de esperar alguna reflexión del órgano promotor al objeto de despejar el riesgo de desconexión entre el juicio de constitucionalidad que reclama y el fallo judicial [STC 77/2018, de 5 de julio, FJ 2 b)]. Sin embargo esa reflexión es insuficiente para explicar en qué medida y por qué razones dar respuesta a la pretensión planteada en el proceso contencioso-administrativo del que dimana la cuestión que ahora nos ocupa se vería impedida en un momento, el de dictar sentencia, en el que las normas cuestionadas ya no están vigentes y no son, en principio, aplicables al supuesto de hecho del que trae causa el presente proceso constitucional. No es claro en qué términos estos preceptos ya derogados limitarían la posibilidad de tutela que puede brindar el tribunal *a quo*, en el sentido de suponer un obstáculo para la reparación del derecho, caso de decidirlo así el órgano judicial. Si los preceptos cuestionados solo eran aplicables por limitar el alcance posible del fallo por parte del tribunal *a quo*, su derogación hace que decaiga la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Y, desde otro punto de vista, teniendo presente lo solicitado por la demanda en el proceso en el que se ha originado la presente cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial tampoco hace patente en qué términos las normas que ahora cuestiona eran aplicables al caso que ha de resolver, centrado en la no convocatoria de la mesa de negociación solicitada por las organizaciones sindicales.

En definitiva, en la cuestión planteada concurren unas concretas circunstancias que no han sido debidamente valoradas por el órgano judicial, por lo que el juicio de aplicabilidad ha sido incorrectamente formulado, en la medida en que, en los términos en los que la cuestión se formula, su planteamiento va más allá de la necesidad de resolver el proceso pendiente, pretendiendo, por el contrario, un control abstracto de constitucionalidad de los preceptos legales que se cuestionan que está desligado de las circunstancias del caso concreto, lo que ha sido reiteradamente rechazado por la doctrina constitucional (por todas, STC 83/2015, de 30 de abril, FJ 3).

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a once de octubre de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.