

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**25629** *Pleno. Sentencia 147/2023, de 6 de noviembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 4469-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. Límites de los decretos leyes: STC 144/2023 (conurrencia del presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y de la conexión de sentido de las medidas dispuestas para hacerle frente). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:147

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4469-2021, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso contra el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal el día 1 de julio de 2021, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, y don Juan José Aizcorbe Torra, comisionado al efecto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

El único motivo del recurso es la falta de presupuesto habilitante del art. 86.1 de la Constitución (situación de «extraordinaria y urgente necesidad») en su doble vertiente

de: a) justificación explícita y razonada; y b) adecuación o conexión de sentido entre la situación de urgencia previamente definida y las normas aprobadas.

a) En cuanto al primer requisito, el recurso transcribe el apartado III y otros pasajes de la exposición de motivos del real decreto-ley y concluye que la justificación tiene un alcance «limitado» en cuanto viene referido a uno solo de los dos preceptos que integran la reforma legal, la nueva disposición adicional vigesimotercera del Estatuto de los trabajadores introducida por el apartado segundo del artículo único del decreto-ley; «nada se dice» respecto de la otra modificación, nueva letra d) del art. 64.4 del texto refundido, añadida por el apartado primero del artículo único del Real Decreto-ley. El Gobierno ha incumplido así «lisa y llanamente» en cuanto a esta última la obligación de explicitar el presupuesto habilitante, que no se encuentra ni en la exposición de motivos, ni en el debate parlamentario ni en el expediente de elaboración de la norma, y ello debe conducir a su anulación.

En cuanto a la reforma sí justificada, le parece que esa justificación es «ritual, genérica y estereotipada»:

(i) La existencia de un debate judicial o de controversias jurídicas y la razonable aspiración de ponerles fin –en otras palabras, la seguridad jurídica– no justifica el recurso al decreto ley (cita la STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5). Llama la atención sobre la labor jurisprudencial de calificar contratos de trabajo, «permanente desde el nacimiento de la institución» y cita abundantes sentencias del Tribunal Supremo que se han pronunciado sobre múltiples relaciones jurídicas (actores de doblaje, agentes de seguro, etcétera). Son problemas «estructurales» del derecho del trabajo que no pueden dar lugar al dictado de decretos leyes cada vez que se producen. Se da la circunstancia además de que el debate estaba zanjado desde la sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020.

(ii) La consideración gubernamental de que la reforma es «conveniente» y «urge implementarla» tampoco pueden justificar el recurso al decreto-ley (cita las SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 125/2016, de 7 de julio; 111/2021, de 13 de mayo, y 113/2021, de 31 de mayo).

(iii) Y lo mismo cabe decir de las alusiones a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad.

Muestra, en definitiva, de esta ausencia de urgencia es el tiempo empleado por el Gobierno para abrir una consulta sobre la regulación de la cuestión, desde junio de 2020 hasta agosto de 2021 (adjunta documentación al respecto), lo que «pone de manifiesto la elusión» del procedimiento legislativo y la «usurpación» de la potestad legislativa del parlamento. Incluso la doctrina laboralista (cita diversos autores y artículos) comparte este reproche de inconstitucionalidad. Y en el debate parlamentario de convalidación, la ministra encargada de la defensa del decreto-ley, a pesar de haber sido «repetidamente interpelada» sobre el particular por diputados de los grupos parlamentarios Vox, Ciudadanos y Popular, no hizo uso de la potestad reconocida al Gobierno de intervenir cuantas veces fuese necesario para acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante.

b) Por si las argumentaciones anteriores se considerasen inconsistentes, se añade un motivo adicional que imputa a las normas aprobadas en el decreto-ley la ausencia de conexión de sentido con la situación de urgencia definida.

La norma del apartado primero del artículo único, que establece un deber general de informar sobre los algoritmos utilizados en cualquier empresa, resulta «extravagante» en una norma sectorial. El Gobierno «ha aprovechado» la norma sectorial y especial para introducir una reforma general de los derechos de información de los representantes legales de los trabajadores.

Tampoco el apartado segundo guarda conexión de sentido con la urgencia definida, pues «el legislador no ha hecho otra cosa que lo que dice pretender conjurar, es decir, dejar al albur de las resoluciones judiciales y administrativas el problema de la

calificación jurídica de los *riders*». Al establecer una presunción *iuris tantum*, lejos de acabar con el debate judicial en curso, va a reabrirlo. Además, incluye una *vacatio legis* de tres meses que se suma a los dos meses «desde que el acuerdo que ha dado lugar a la norma se suscribe hasta que la misma se publica»; plazo que resulta ser una «concesión pactada en la mesa del diálogo social», lo que supone hurtar al Parlamento sus cometidos.

2. Por providencia de 16 de septiembre de 2021, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Tras solicitar una prórroga concedida por el Tribunal, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó sus alegaciones el día 20 de octubre de 2021.

a) Comienza sintetizando la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de los decretos-leyes en tres ideas: (i) la apreciación de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde al Gobierno y al Congreso al convalidar el decreto-ley, limitándose el Tribunal Constitucional a garantizar que no desborde los límites de lo «manifiestamente irrazonable»; (ii) el decreto-ley no es un instrumento de actuación excepcional o completamente extremo, sino que su uso es posible para hacer frente a objetivos gubernamentales que requieren una acción normativa inmediata, en particular ante coyunturas económicas problemáticas; (iii) es carga del Gobierno justificar el presupuesto habilitante huyendo de «fórmulas rituales» o intercambiables.

b) El ánimo que ha conducido al Gobierno a aprobar el decreto-ley recurrido es la lucha frente a la precariedad laboral, se comparta o no su oportunidad. Esta justificación cabe dentro del margen de discrecionalidad del Gobierno en la interpretación del art. 86.1 CE y hace que no pueda hablarse de una actuación abusiva o arbitraria por su parte. Ante esa precariedad laboral, la urgencia de la actuación normativa por decreto-ley se justifica por la necesidad de evitar por más tiempo la posición especialmente desfavorable de los trabajadores.

Además, la actuación de urgencia se justifica por la necesidad de incorporar cuanto antes al derecho positivo una jurisprudencia favorable al reconocimiento de la relación laboral entablada entre las plataformas digitales y sus trabajadores (los repartidores o *riders*) que arranca en 2018 y culmina en la sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 805/2020, de 25 de septiembre, tal y como refleja la exposición de motivos del decreto-ley y la memoria de impacto normativo. De acuerdo con la doctrina constitucional, la urgencia que requiere el art. 86.1 CE es independiente de la imprevisibilidad de la situación que se trata de atajar o corregir.

Finalmente, la actuación por decreto-ley se justifica por el objetivo de promover de manera inmediata el aumento del empleo, de la renta disponible en los hogares y de la recaudación (vía cotizaciones sociales), impulsando así la necesaria y deseada recuperación económica tras la pandemia.

5. Con fecha 10 de febrero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno formuló su abstención en relación con el presente proceso constitucional, abstención que fue considerada justificada por el Pleno en el auto 62/2023, de 21 de febrero, lo que dio lugar a apartarle definitivamente del presente recurso y de todas sus incidencias.

6. Por providencia de 6 de noviembre de 2023, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso.

Cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

El Real Decreto-ley 9/2021 cuenta con un artículo único, dividido en dos apartados, y dos disposiciones finales, dedicadas respectivamente al título competencial (art. 149.1.7 CE) y entrada en vigor (a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»).

El artículo único contiene dos apartados que introducen sendos nuevos preceptos en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

El apartado 1 añade una nueva letra d) al art. 64.4 del texto refundido, reconociendo el derecho del comité de empresa a:

«d) Ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.»

El apartado 2 añade una nueva disposición adicional vigesimotercera, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional vigesimotercera. Presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto.

Por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1, se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital.

Esta presunción no afecta a lo previsto en el artículo 1.3 de la presente norma.»

El único motivo del recurso es la falta de presupuesto habilitante (situación de «extraordinaria y urgente necesidad») que permite al Gobierno de la Nación dictar un decreto-ley al amparo del art. 86.1 de la Constitución, en el doble sentido de que: a) el Gobierno no ha efectuado una «justificación explícita y razonada» de esa situación; y b) las medidas aprobadas no guardan la debida «conexión de sentido» con la situación previamente definida. Requisitos ambos exigidos por la doctrina de este tribunal desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3 (entre las más recientes, STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 2).

La única parte que ha formulado alegaciones, el Gobierno de la Nación, defiende su legítimo ejercicio de la potestad conferida y solicita la desestimación del recurso interpuesto.

### 2. Cuestión resuelta en la STC 144/2023, de 25 de octubre.

a) El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad coincide sustancialmente con el planteado en el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra este mismo Real Decreto-ley 9/2021,

desestimado en la STC 144/2023, de 25 de octubre. Por lo tanto, procede remitirnos a lo razonado entonces para fundamentar idéntica conclusión. Como allí se explicó:

«[E]l Gobierno sí ha aportado una justificación explícita y razonada para su reacción legislativa de urgencia, lo cual conduce, de entrada, a desestimar las alegaciones que sobre este extremo formula la demanda. En concreto, el Gobierno se ha referido expresamente al presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 9/2021 ligándolo a la combinación de varias circunstancias, a saber, (1) el alto y creciente número de trabajadores afectados por la situación de precariedad laboral que se pretende atajar, según los datos que resultan de la actividad de la Inspección General de Trabajo entre los años 2015 y 2021; (2) el incremento del volumen de servicios prestados a través de plataformas digitales y de los problemas asociados a esta realidad en el marco de la pandemia de covid-19; (3) la necesidad de incorporar al Derecho positivo la doctrina de la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2020, para proporcionar seguridad jurídica en un ámbito caracterizado por una fuerte litigiosidad; y (4) el proceso de recuperación económica en el marco de la pandemia, al que las medidas aprobadas podían contribuir mediante el aumento de los ingresos de las personas trabajadoras y la incorporación al sistema de sus cotizaciones sociales» [STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 b) (i)].

b) Los recurrentes discuten también la segunda vertiente del presupuesto habilitante establecida por la doctrina de este tribunal. Consideran que el contenido del Real Decreto-ley 9/2021 no guarda la debida «conexión de sentido» con la situación de urgencia previamente definida.

Tal como declaramos en la STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 c), «no se aprecia motivo alguno que ponga de manifiesto que las medidas adoptadas a través del Real Decreto-ley 9/2021 carezcan de la necesaria relación de congruencia con la situación de urgencia definida».

Efectivamente, la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno tal como quedó reflejada en nuestra STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 b), parcialmente transcrita más arriba, vinculada a la precariedad laboral de los repartidores de plataformas digitales y a la necesidad de incorporar la doctrina del Tribunal Supremo sobre los repartidores de las plataformas digitales, es del todo coherente con los dos preceptos contenidos en el Real Decreto-ley 9/2021: el reconocimiento del derecho del comité de empresa a ser informado de los parámetros de los algoritmos que afectan a la toma de decisiones que puedan incidir en las condiciones de trabajo (artículo único, apartado 1), y la presunción de laboralidad de los repartidores de plataformas digitales (apartado 2).

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso interpuesto.

#### FALLO

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

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

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

*Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera y el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 4469-2021*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con respeto al parecer mayoritario del Pleno, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, el cual a nuestro juicio debió ser estimado por las razones que ya expusimos en el voto particular a la STC 144/2023, de 25 de octubre, aplicada por la sentencia de la mayoría, al que nos remitimos, y que son, sintéticamente expuestas, las siguientes:

a) El presente recurso se inscribe en un proceso de progresivo deterioro de la función legislativa, pues en contra de la naturaleza excepcional de los decretos-leyes derivada de la Constitución (art. 86) y consagrada por nuestra doctrina (entre otras, la STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 3, precedente inmediato de esta nueva sentencia), el decreto-ley se ha terminado convirtiendo en un modo normal de producción legislativa, alternativo al procedimiento parlamentario.

b) Más allá de esta tendencia general, este concreto Real Decreto-ley 9/2021 no satisface el canon tradicional de ofrecer una presentación «explícita y razonada» de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que condujo al Gobierno a su aprobación. Las razones apreciadas por nuestros compañeros en la STC 144/2023 de 25 de octubre, FJ 5, parcialmente transcritas en esta nueva sentencia, no son las que ofreció el Gobierno. La mayoría ha reconstruido la justificación ofrecida por este.

c) El Gobierno justifica principalmente la reforma en la aparición de una realidad económica «nueva» como son las plataformas digitales de reparto, y en la necesidad de proporcionar «seguridad jurídica» al sector ante el «vacío normativo» producido por la sentencia «Glovo» de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020.

Las plataformas digitales de reparto no son una realidad «nueva», sino que el Gobierno conoce su existencia desde el año 2015, cuando empezaron las comprobaciones de la inspección de trabajo. Y la pandemia de la covid-19, enfatizada por la mayoría, además de que apenas fue aludida por el Gobierno, tampoco puede considerarse una realidad nueva en mayo de 2021, aun cuando la actividad de los repartidores aumentara durante la crisis sanitaria del año anterior.

Por su parte, la sentencia «Glovo» del Tribunal Supremo, además de ser ocho meses anterior al decreto-ley, no generó vacío normativo alguno, ni inseguridad jurídica. Al contrario, según reconoce el propio Gobierno, esta sentencia consolidó la jurisprudencia de los tribunales inferiores que desde 2018 venían considerando «trabajadores» a los falsos autónomos que operan bajo el control de las plataformas digitales.

Finalmente, resulta incompatible con una situación de urgente reacción legislativa la actuación previa del Gobierno que, durante esos ocho meses de demora, constituyó una mesa de negociación con los agentes sociales y luego incorporó el acuerdo alcanzado en esa mesa al Real Decreto-ley 9/2021. El diálogo social entre los representantes de los trabajadores y los empresarios puede ser importante para mejorar la calidad, efectividad y legitimidad de las reformas, pero no puede enervar la competencia del Parlamento para debatir y aprobar esas reformas si para su implantación es necesaria una norma con rango de ley (art. 66 CE).

d) En definitiva, la lucha contra la precariedad laboral que según la mayoría justifica este Real Decreto-ley 9/2021 es un objetivo loable e incluso un imperativo constitucional

(arts. 9.2 y 35), pero debe canalizarse a través de los cauces previstos en la Constitución, no al margen de ellos.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil veintitrés.–Ricardo Enríquez Sancho.–  
Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–César Tolosa Tribiño.–Firmado  
y rubricado.