

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3460-2011, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander, en relación con el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, por posible vulneración de los arts. 9.3, 37.1, 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 16 de junio de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander, al que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento de conflicto colectivo núm. 85-2011, el Auto del referido órgano judicial de 6 de junio de 2011 por el que se acuerda plantear ante cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, por la posible vulneración de los arts. 9.3, 37.1, 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander se sigue procedimiento de conflicto colectivo núm. 85-2011, en virtud de sendas demandas formuladas por la representación del Sindicato Independiente de Empleados Públicos, frente a la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria y la sección sindical de Comisiones Obreras en dicha empresa, así como por la representación del sindicato Comisiones Obreras de Cantabria frente a la citada sociedad y a la sección sindical del Sindicato Independiente de Empleados Públicos. Ambas demandas, cuya acumulación fue acordada mediante Auto del Juzgado de 31 de marzo de 2011, tienen su origen en la decisión de la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria de proceder a la regulación salarial de su personal en aplicación de lo dispuesto en la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, de modificación de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010, por la que se trasladan al ámbito de dicha Comunidad Autónoma las previsiones contempladas en el Real

Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En el art. 1.2 de dicho Real Decreto-ley —que modifica el art. 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010— se respeta el límite máximo de incremento salarial inicialmente previsto para el personal al servicio del sector público hasta el 31 de mayo de 2010 y se procede a aplicar, a partir del 1 de junio de 2010, una reducción de sus retribuciones del 5 por 100 en términos anuales respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010. Por su parte, en la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley se excluye expresamente de la citada reducción salarial, en lo que aquí interesa, al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, “salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

En concreto, el precepto a aplicar en el proceso a quo resulta ser el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, por el que se modifica el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010. En este precepto se establece que, con efectos desde el 1 de junio de 2010, el personal, entre otros, de los organismos y entidades integrantes del sector público empresarial de la Administración de dicha Comunidad Autónoma experimentará una reducción del 5 por 100 del conjunto de sus retribuciones, en cómputo anual. Y ello, en contraposición a lo pactado en el II convenio colectivo del personal de la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S.A., firmado el 16 de noviembre de 2010, que prevé un incremento salarial del 2 por 100 para el año 2009 y del 0,3 por 100 para el año 2010, y cuya aplicación pretenden los recurrentes.

b) Celebrado el juicio oral en el procedimiento de conflicto colectivo, fueron declarados los autos conclusos para sentencia y, mediante Auto de 19 de abril de 2011, el Juzgado, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días alegaran lo que estimasen oportuno acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, por presunta vulneración de los arts. 9.3, 37.1, 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE. Tanto los demandantes como el Ministerio Fiscal manifestaron su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que la representación procesal de la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria se opuso al planteamiento de la cuestión, por entender que el precepto cuestionado no incurre en ninguna de las vulneraciones constitucionales indicadas.

3. En el Auto de 6 de junio de 2011, el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que a continuación resumimos.

Comienza el Juzgado haciendo alusión al contenido de las demandas y a su coincidencia en las fundamentaciones y en la solicitud del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto a la Ley de Cantabria 5/2010, si bien, en el caso de la demanda interpuesta por el sindicato Comisiones Obreras de Cantabria se solicita dicho planteamiento también respecto al Real Decreto-ley 8/2010.

A este respecto, expresa el Auto el juicio de relevancia, señalando que la decisión empresarial de

reducir la masa salarial a sus empleados es consecuencia directa de la aplicación de una norma con rango de ley dictada por la Comunidad Autónoma de Cantabria: el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de presupuestos generales de Cantabria, en su redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de cuya validez depende el fallo. De no existir esta última norma no se habría acordado la reducción salarial de los trabajadores afectados en el presente conflicto colectivo, puesto que el Real Decreto-ley 8/2010 excluye a dicho personal de tal medida y, por tanto, de él no depende el fallo.

En cuanto a los concretos motivos de inconstitucionalidad de la normativa legal cuestionada se alude a la vulneración de los arts. 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE. Se pone de manifiesto, al respecto, que el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, señala que “a efectos de lo establecido en el presente artículo constituyen el sector público ... g) las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación”. Sin embargo, a efectos de determinar el concreto ámbito de la reducción salarial, la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 prescribe que lo dispuesto en dicha Ley “en la redacción dada por el presente Real Decreto-ley en lo relativo a la reducción salarial, no será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles a que se refiere el apartado Uno. g) del artículo 22 de la citada Ley ... salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

Hasta tal punto existe, en opinión del Juzgado promotor de la cuestión, voluntad clara de excluir la reducción salarial respecto de ese colectivo de trabajadores, que la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8 /2010 dispone que “lo dispuesto en el artículo 1, apartado dos y tres y disposición adicional novena de este Real Decreto-ley, tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 de la Constitución”. En definitiva, señala el Juzgado de lo Social que queda claro que la legislación básica estatal, dictada al amparo de los preceptos constitucionales recién citados, excluye la reducción salarial al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación.

Asimismo, se considera vulnerado el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE). No desconoce el Juzgado que los convenios colectivos pueden quedar afectados por la regulación legal. Pero, en el presente caso, es el propio bloque de constitucionalidad, a través de una norma dictada con carácter de legislación básica, el que establece la necesidad de acudir a la negociación colectiva como única vía para acordar una medida de reducción salarial. Por ello, la Ley cántabra cercenaría esa negociación colectiva al aplicar la reducción salarial a todo el personal de organismos y entidades integrantes del sector público administrativo, empresarial y fundacional de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Por último, se habría visto infringido el art. 9.3 CE, que prohíbe la retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, al establecerse la reducción salarial con efectos de 1 de junio de 2010, pues la disposición final de la Ley 5/2010 establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Cantabria” (13 de julio de 2010), afectando, por tanto, a derechos devengados, nacidos e incluso percibidos en las nóminas del mes de junio de 2010.

4. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2011, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y reservar para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cantabria, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución al Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander, 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 y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Cantabria”.

5. El día 23 de septiembre de 2011 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Presidencia de dicha Cámara, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa, acordó dar por personada en el proceso a la Cámara Alta, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En similares términos se expresa la comunicación del día 5 de octubre de 2011 del Presidente del Congreso de los Diputados, dando traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de su Diputación Permanente.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 7 de octubre de 2011, en el que se comienza precisando que la cuestión debe entenderse ceñida al término “empresarial” del primer párrafo del cuestionado art. 27.4 de la Ley de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2010, en la redacción dada por la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, toda vez que el litigio a quo es un proceso laboral de conflicto colectivo trabado respecto de una sociedad anónima de la que es único socio la Comunidad Autónoma de Cantabria y que recibe aportaciones presupuestarias de esta.

Señala a continuación el Abogado del Estado que nos encontramos ante una cuestión basada en una pretendida inconstitucionalidad mediata de la norma cuestionada. Por este motivo el Abogado del Estado dirige su argumentación a fundamentar el carácter básico de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que el Juzgado promotor de la cuestión entiende quebrantada por el precepto autonómico cuestionado. A este respecto, destaca en primer lugar el Abogado del Estado el innegable carácter básico de la citada disposición adicional desde el punto de vista formal. Asimismo, afirma su carácter materialmente básico, conforme a lo dispuesto en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, dejando al margen el análisis de la norma desde la perspectiva del art. 149.3 CE, porque el Juzgado proponente nada razona sobre su infracción y porque, aunque se entendiera que se refiere a la regla de prevalencia, la discusión sería ociosa, dado que la vinculación del legislador autonómico a la norma básica se desprende sin más de su propia naturaleza.

Sostiene el Abogado del Estado que la reducción de retribuciones con efectos desde el 1 de junio de 2010 que establece el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, básico según su disposición final segunda, es una típica medida de reducción del gasto público y, por ende, del déficit público, que, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, se ampara en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En cuanto a la disposición adicional novena, que contiene una excepción a la medida básica de reducción salarial, está dotada también de carácter básico con arreglo a la máxima “si básica es la regla, básica debe ser la excepción”, extraída de la doctrina constitucional (cita el Abogado del Estado las SSTC

206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; 174/1998, de 23 de julio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 38; 38/2004, de 11 de marzo, FJ 3; y 31/2006, de 1 de febrero, FJ 4).

Tal regla básica, en su proyección sobre el sector público estatal, ha de interpretarse según el Abogado del Estado como un precepto imperativo que niega aplicación directa al mandato legal de reducción salarial y exige la mediación del convenio colectivo para su imposición a tres entidades públicas empresariales estatales nominativamente indicadas y a las sociedades mercantiles estatales. Pero, en su proyección sobre el legislador autonómico, para dejarle un margen de maniobra a este, la disposición final novena debe entenderse simplemente como permisiva, es decir, como generadora de una opción libre, de manera que aquel podrá, tanto seguir la pauta marcada para las sociedades mercantiles estatales, como aplicar directamente a todo el sector público autonómico, incluidas las sociedades mercantiles en él integradas, la reducción salarial, como ha hecho el legislador cántabro. Esta decisión vendría justificada, además, de acuerdo a dos argumentos adicionales. El primero, que en virtud del principio de jerarquía normativa es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a las normas con rango de ley (también las autonómicas) y no al revés y ello no puede venir alterado por lo dispuesto en una ley ordinaria estatal de carácter básico; menos aún si se trata de una disposición legislativa de urgencia, que tiene constitucionalmente prohibido afectar “al régimen de las Comunidades Autónomas” (art. 86.1 CE). El segundo argumento sería que la reducción del 5 por 100 aplicado a las Comunidades Autónomas, ha de interpretarse como un “tope” o mínimo obligatorio de reducción retributiva que aquellas pueden llevar más allá de acuerdo con su propia política de contención del déficit, tanto en la cuantía de la reducción, como en los sujetos afectados por ella.

En consecuencia, el Abogado del Estado solicita la desestimación de la cuestión.

7. También con fecha 7 de octubre de 2011 presentó su escrito de alegaciones el Letrado del Gobierno de Cantabria, que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Al igual que el Abogado del Estado, entiende la representación del Gobierno de Cantabria que el Real Decreto-ley 8/2010 establece una medida de contención del gasto que es, por tanto, encuadrable en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE y no en la materia de función pública (art. 149.1.18 CE). Dicha regulación ha de concebirse como un tope máximo o techo que prohíbe a las Comunidades Autónomas prever incrementos superiores a los de la Ley de presupuestos del Estado, pero no impide establecer mayores reducciones. Por ello, se entiende que la norma autonómica cuestionada no es contraria a la legislación básica estatal en este punto. Tampoco sería contraria al principio de igualdad, pues extiende la reducción salarial a las empresas públicas dependientes de la Comunidad Autónoma, igualando así a todos los empleados del sector público.

Asimismo, se rechaza la posible contradicción con el derecho a la negociación colectiva recogido en el art. 37.1 CE, pues el convenio colectivo, conforme a jurisprudencia constante del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, está sujeto al principio de jerarquía normativa y, en consecuencia, el convenio pierde eficacia en la parte que sea modificada por una ley posterior.

Por último, en cuanto a los posibles efectos retroactivos del precepto legal controvertido, se entiende que no hay infracción del art. 9.3 CE, pues no afecta a derechos devengados, nacidos ni percibidos en

junio de 2010, sino que sólo contempla la manera de computar la reducción de las retribuciones salariales (un 5 por 100 del conjunto de retribuciones en cómputo anual), sin imponer la manera de obtener dicho resultado.

8. Por escrito registrado el 11 de octubre de 2011, el Parlamento de Cantabria ofrece su colaboración a este Tribunal.

9. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal el 14 de octubre de 2011, poniendo de manifiesto que el art. 27.4 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010, es contrario a los arts. 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE. La regulación relativa a las retribuciones del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas contenida en el Real Decreto-ley 8/2010 se enmarca en el ámbito de dichos preceptos constitucionales, pues se trata de una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público. La normativa autonómica cuestionada, al contradecir lo dispuesto en el Real Decreto-ley, estaría vulnerando de forma mediata tales preceptos.

En cuanto a los efectos retroactivos de la norma autonómica controvertida, entiende el Fiscal General del Estado que nos encontramos ante una retroactividad denominada doctrinalmente de “grado máximo”, por aplicarse no sólo a actos realizados en periodos de tiempo anteriores, sino incluso a actos ya consumados y que han surtido los efectos jurídicos previstos en la normativa anterior que pretende modificarse con la norma retroactiva, vulnerándose por ello la interdicción de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

10. Mediante providencia de 17 de diciembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, que establece lo siguiente:

“Cuatro. Las retribuciones del personal de los organismos y entidades integrantes del sector público administrativo, empresarial y fundacional de la Administración de la Comunidad Autónoma no experimentarán un incremento superior al señalado en la presente Ley para los empleados públicos.

Con efectos de 1 de junio de 2010, las retribuciones del personal citado en el párrafo anterior, experimentará una reducción del 5 por 100 del conjunto de sus retribuciones, en cómputo anual.”

Según el Juzgado promotor de la cuestión, el precepto controvertido vulneraría, en primer lugar, los arts. 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE, pues la normativa básica en esta materia, esto es, la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, excluye al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual prevista con carácter general para los empleados públicos (art. 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de

presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010), “salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

De esta manera, se vulneraría igualmente, según el Juzgado promotor, el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), pues es la propia ley básica la que establece la necesidad de acudir a la negociación colectiva como única vía para acordar una medida de reducción salarial, cosa que, en este caso, no sólo no se ha producido, sino que, por el contrario, el precepto cuestionado entra en contradicción con el II convenio colectivo del personal de la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S.A., firmado el 16 de noviembre de 2010, que establece un incremento salarial del 2 por 100 para el año 2009 y del 0,3 por 100 para el año 2010.

Por último, se infringiría también el art. 9.3 CE, que prohíbe la retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, al establecerse la reducción salarial con efectos de 1 de junio de 2010, siendo así que la disposición final de la Ley 5/2010, de 6 de julio, establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Cantabria” (13 de julio de 2010), por lo que el precepto cuestionado afecta a derechos devengados, nacidos e incluso percibidos en las nóminas de junio de 2010.

El Fiscal General del Estado coincide con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el órgano judicial proponente de la presente cuestión, por lo que interesa su estimación, en tanto que el Abogado del Estado y el Letrado del Gobierno de Cantabria discrepan del mismo, solicitando la desestimación de la cuestión, en los términos que se detallan en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de abordar el examen de la constitucionalidad del precepto legal cuestionado, es preciso señalar, en cuanto a la delimitación del objeto de nuestro pronunciamiento de fondo, que, como pone de manifiesto el Abogado del Estado, aun cuando el Auto de planteamiento cuestiona en su integridad el apartado cuatro del art. 27 de la Ley de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre, en la redacción dada por la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, la duda de constitucionalidad debe entenderse ceñida a lo dispuesto en dicho precepto sobre las retribuciones del personal de los organismos y entidades integrantes del sector público “empresarial”, en tanto que el litigio a quo es un proceso laboral de conflicto colectivo trabado respecto a la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S.A., sociedad mercantil de la que es socio único la Comunidad Autónoma de Cantabria, como ya se dijo.

3. El Juzgado proponente de la cuestión no pone en duda que la Comunidad Autónoma de Cantabria tenga competencia, con carácter general, para establecer una medida de reducción del gasto como la que aquí nos corresponde examinar. Lo que plantea, conforme a lo expuesto, es la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de la normativa básica, de la que se derivaría la infracción de lo dispuesto en los arts. 149.1.13, 149.3 y 156.1 CE. No obstante debe precisarse que la pretendida infracción del art. 149.3 CE ha de quedar en todo caso fuera de nuestro examen, toda vez que, como señala el Abogado del Estado, el Juzgado no ofrece en su Auto de planteamiento de la cuestión ningún razonamiento para fundamentar la vulneración de dicho precepto constitucional, en relación con alguna de las reglas o cláusulas que el mismo contempla (cláusula de asunción, cláusula residual, cláusula de prevalencia y cláusula de supletoriedad).

Al problema de la inconstitucionalidad mediata o indirecta añade el Juzgado, como se ha visto, la infracción del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y de la prohibición de retroactividad de

las normas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

4. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la inconstitucionalidad mediata del precepto cuestionado, resulta que la norma básica que el Juzgado promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad considera infringida es la prevista en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, en la medida que esta disposición excluye al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos (o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación) de la reducción salarial del 5 por 100 impuesta con carácter general a todos los empleados públicos en el art. 22.2.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en su redacción dada por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, salvo que por negociación colectiva las partes decidan la aplicación de la referida reducción salarial.

Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, SSTC [113/2010](#), de 24 de noviembre, FJ 2; y [159/2012](#), de 17 de septiembre, FJ 2), para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primero, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado. Y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Por lo que respecta a la concurrencia de la primera circunstancia mencionada, resulta indiscutible el carácter básico de la norma de contraste (disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010) desde la perspectiva formal, porque tiene rango legal y la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2010 en el que se inserta le atribuye expresamente carácter básico, al dictarse “al amparo de los artículos 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 de la Constitución”.

En cuanto a la perspectiva material, debemos comenzar trayendo a colación, por su cercanía al caso que nos ocupa, nuestra doctrina en relación con la cuantificación de los derechos económicos de los empleados públicos en la Ley de presupuestos generales del Estado. Dicha doctrina constitucional arranca de la STC [63/1986](#), de 21 de mayo, FJ 11, donde tuvimos ocasión de señalar que cuando tal cuantificación tiene un carácter meramente coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo “constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público”, por lo que “su encuadramiento competencial adecuado es el título reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE (en particular, STC [96/1990](#), de 24 de mayo, FJ 3)” (STC [139/2005](#), de 26 de mayo, FJ 7).

Dicho encuadramiento competencial ha llevado a este Tribunal a relacionar ese tipo de medidas con los posibles límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), una de cuyas facetas más significativas es la capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos. Tal autonomía aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (STC [14/1986](#), de 31 de enero), entre los que se encuentran “los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el art. 156.1 de la Constitución” (STC [63/1986](#), FJ 11). En tal sentido, este Tribunal ha considerado justificado que,

“en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, como los que impone el apartado 3.º del impugnado art. 2 de la Ley 44/1983, respecto de la masa salarial global para el personal laboral al servicio de las Administraciones y Organismos públicos, lo que, por otra parte, no vacía, aunque condicione la autonomía de gasto de las Comunidades” (STC 63/1986, FJ 11).

Por todo ello, también de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, este tipo de medidas de contención de gastos de personal encontraría cobertura competencial en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, puesto que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (por todas, SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo FJ 1; y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).

Particular importancia reviste para el análisis de constitucionalidad que nos corresponde llevar a cabo ahora la doctrina sentada en la STC 171/1996, de 30 de octubre, respecto a la fijación en la Ley de presupuestos generales del Estado de topes al incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, incluyendo al de las Comunidades Autónomas. Admitió entonces este Tribunal la posibilidad de establecer esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por fundamentar su carácter básico en el art. 149.1.13 CE y, al mismo tiempo, en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del art. 156.1 CE. Este último condicionamiento, “en virtud de lo establecido en el art. 2.1 b) LOFCA, exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado ‘tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa’, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Así, pues, como ya indicamos en la STC 63/1986 (fundamento jurídico 11), también con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria” (STC 171/1996, FJ 2).

5. A la luz de la citada doctrina ha de examinarse el carácter materialmente básico de la norma estatal de contraste, la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que establece una excepción respecto a la regla general contenida en el art. 1.2 del propio Real Decreto-ley 8/2010, en la que se fija una reducción del 5 por 100 en cómputo anual para el conjunto de las retribuciones del personal del sector público, respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010.

En cuanto a la regla general de reducción del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos —cuyo carácter básico conforme a los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE es afirmado igualmente en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2010— este Tribunal ya ha indicado reiteradamente que se trata de “una medida dirigida a la contención de los gastos del personal” [por todos, AATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 7 b) y 246/2012, de 18 de diciembre, FJ 4], situándola así en el ámbito competencial estatal definido por los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, en consonancia con la doctrina constitucional antes mencionada. Se trata, pues, de una norma básica en el doble sentido material y formal.

Por su parte, la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 —cuyo carácter básico en sentido formal no ofrece ninguna duda, como ya dijimos— “excepciona de esta regla general, no siéndoles por tanto de aplicación la referida reducción salarial” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5), al personal no directivo de las sociedades mercantiles a que se refiere el apartado 1 g) del art. 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010 (las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación), ni al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles), ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) y AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), “salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

Si básica es la regla general de reducción salarial del 5 por 100, en cómputo anual, de las retribuciones del personal del sector público, contenida en el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010 (que da nueva redacción al art. 22.2 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010), básica debe ser también la excepción destinada al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, en tanto que esta norma contribuye a la delimitación exacta del alcance de la medida de contención del gasto. Como señala el Abogado del Estado, “si básica es la regla, básica debe ser también la excepción” [STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8 e)]. De este modo se articula un régimen jurídico homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a la aplicación de la reducción salarial al personal laboral no directivo de las empresas públicas en todo el territorio nacional.

En efecto, el legislador básico ha establecido sendas exclusiones, ambas referidas al personal laboral, en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de la regla general de reducción salarial del 5 por 100, en cómputo anual, de las retribuciones del personal del sector público respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010: de un lado, la reducción “no será de aplicación al personal laboral cuyas retribuciones por jornada completa no alcancen 1,5 veces el salario mínimo interprofesional fijado por el Real Decreto 2030/2009, de 30 de diciembre” (así lo dispone, también con carácter básico, el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, que da nueva redacción al art. 22.2 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010); de otro esa reducción salarial tampoco será de aplicación “al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, ni al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”. La primera exclusión tiene carácter absoluto (en ningún caso se aplicará la regla general de reducción salarial del 5 por 100). La segunda, relativo (mediante la negociación colectiva los representantes de los trabajadores y de la empresa podrán acordar la aplicación de esa reducción salarial en el ámbito del sector público empresarial).

Ciertamente, no resulta difícil entender la razón de excluir al personal laboral cuyas retribuciones por jornada completa no alcancen 1,5 veces el salario mínimo interprofesional de la aplicación de la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual; la mayor vulnerabilidad económica de aquellos trabajadores del sector público puede justificar que se les excluya de la aplicación de una medida que impone un severo sacrificio salarial a sus destinatarios, sin que ello suponga la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) de quienes sí se ven afectados por la reducción salarial, pues el diferente trato retributivo se establece bien “en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral)”, bien en función

del “régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados” [AATC 179/2011, de 13 diciembre, FJ 7 a); y 180/2011, de 13 diciembre, FJ 7 a)].

En cuanto a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la aplicación de la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual, “salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”, resulta que, con independencia de que tampoco esta exclusión determina la lesión del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) de quienes sí se ven afectados por la reducción salarial, al no existir “un término de comparación adecuado que permita fundar el juicio de igualdad” [AATC 179/2011, FJ 7 a); y 180/2011, FJ 7 a)], lo cierto es que en este caso no juega ningún papel la mayor o menor capacidad económica de los afectados, limitándose el legislador a deferir la cuestión a la autonomía de voluntad colectiva, lo que hace harto improbable, como resulta obvio, la aplicación de la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en el ámbito del sector público empresarial.

En cualquier caso, no debe olvidarse que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por el Tribunal Constitucional de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. No le corresponde, pues, a este Tribunal revisar desde criterios técnicos o de mera oportunidad las decisiones adoptadas por el legislador (por todas, SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 1; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 222/2006, de 6 de julio, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; y 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4). El problema que le incumbe exclusivamente al Tribunal es el de determinar si la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 encuentra cobertura bastante en la competencia estatal ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE que permita confirmar su carácter materialmente básico, cuestión a la que ya hemos dado respuesta afirmativa, al constatar que esta disposición contribuye a la delimitación exacta del alcance de la medida de contención del gasto público contenida en la regla general del art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, configurando un régimen jurídico de mínima y fundamental homogeneidad en cuanto a la aplicación de la reducción salarial al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio del Estado.

6. Afirmado el carácter formal y materialmente básico de la norma estatal de contraste (disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010) ha de afirmarse, igualmente, la contradicción entre aquella y la norma autonómica cuestionada.

La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 resulta taxativa en cuanto a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 prevista, con carácter general, para todos los empleados públicos, sin perjuicio de que pueda acordarse su aplicación por las partes mediante la negociación colectiva. Por su parte, el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de presupuestos generales de Cantabria, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, determina que con efectos de 1 de junio de 2010 las retribuciones del personal de los organismos y entidades integrantes del sector público empresarial de la Administración de dicha Comunidad Autónoma experimentarán una reducción del 5 por 100 del conjunto de las mismas, en cómputo anual, aplicando así de forma inmediata la regla de reducción salarial del 5 por 100 al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas cántabras.

De este modo, el precepto legal cuestionado se decanta por aplicar directamente a todo el personal

del sector público de la Administración de Cantabria, incluido el personal laboral de las sociedades mercantiles públicas de esta Comunidad Autónoma, la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual que establece con carácter general el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010 (que da nueva redacción al art. 22.2 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010), obviando la excepción establecida en la disposición adicional novena del propio Real Decreto-ley 8/2010, que excluye de la aplicación de esa regla general de reducción salarial al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, “salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

La contradicción del precepto autonómico cuestionado con la previsión contenida en la norma básica de contraste (disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010) resulta así patente, sin que pueda ser salvada por vía interpretativa. En efecto, dados los claros términos en los que aparece redactada la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 (la reducción salarial del 5 por 100 “no será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas ... salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”), no es posible interpretar, como postulan el Abogado del Estado y el Letrado del Gobierno de Cantabria, que la norma básica estatal (disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010) ha de entenderse como un mínimo obligatorio de reducción retributiva que las Comunidades Autónomas son libres de llevar más allá de acuerdo con su propia política de contención del déficit, tanto en la cuantía de la reducción, como en los sujetos afectados por ella. Dicho de otro modo, sugieren que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 no vendría a prohibir la reducción salarial del 5 por 100 establecida como regla general, sino que simplemente no la establecería de forma imperativa, dejando un margen de disposición a las Comunidades Autónomas para que, en virtud de su autonomía financiera, decidan si extienden de forma inmediata (esto es, sin necesidad de que las partes acuerden la reducción salarial en la negociación colectiva, en su caso) al personal laboral no directivo de sus sociedades mercantiles esa reducción salarial.

En suma, esa interpretación de conformidad no es admisible porque contradice el enunciado de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 y olvida que la medida estatal básica de contención del gasto público viene determinada en este caso, según hemos señalado, tanto por la regla general de reducción salarial prevista en el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010 (que da nueva redacción al art. 22.2 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010) como por la excepción establecida en la disposición adicional novena del propio Real Decreto-ley 8/2010 para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, en tanto que esta disposición contribuye a precisar el alcance de la medida de contención del gasto consistente en la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual. Tal interpretación impediría la plena efectividad de las determinaciones del legislador básico estatal, que ha querido establecer un trato homogéneo para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio nacional, disponiendo que a este personal no le sea directamente aplicable la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual, sin perjuicio de que pueda pactarse la aplicación de esa reducción salarial mediante la negociación colectiva. Debe, pues, descartarse esa interpretación del precepto cuestionado.

7. De todo lo expuesto cabe concluir que el cuestionado apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria, en su redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, en tanto determina —en contra de lo dispuesto en la

disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010— que, con efectos de 1 de junio de 2010, el personal de los organismos y entidades integrantes del sector público empresarial de la Administración de dicha Comunidad Autónoma experimentará una reducción del 5 por 100 del conjunto de sus retribuciones, en cómputo anual, es contrario a lo dispuesto en una norma estatal que tiene la condición de básica, formal y materialmente, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Lo que determina la consiguiente inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico en cuestión.

Alcanzada esta conclusión resulta necesario pronunciarse acerca de la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad que, siguiendo en este punto la doctrina recogida —entre otras muchas— en las SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, 180/2000, de 29 de junio, FJ 7, 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8, y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, no solo habrá de preservar la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino que, igualmente, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica (art.9.3 CE), se extenderá en este caso a las posibles situaciones administrativas firmes.

En fin, habiendo sido declarada la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria, en su redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, ello nos exime de pronunciarnos sobre las restantes vulneraciones que el órgano judicial imputa a dicho precepto.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, en los términos y con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil trece.