

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10662 *Sala Segunda. Sentencia 164/2016, de 3 de octubre de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 3178-2016. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con la disposición adicional primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010. Competencias sobre ordenación general de la economía: nulidad del precepto legal autonómico que no exceptiona al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial establecida en la legislación básica estatal (STC 219/2013).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3178-2016, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por posible contradicción con lo dispuesto en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y correlativa vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, la Comunidad de Madrid y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de junio de 2016 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en el que afirma: «Adjunto al presente expediente judicial electrónico, oficio y documentación del Tribunal Supremo, que por error fue remitido a esta Sala». Se trata de un oficio dirigido al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, que fue registrado de salida en el Tribunal Supremo el 3 de noviembre de 2014 y de entrada (se entiende que por error) en la Audiencia Nacional el 4 de noviembre de 2014, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente (recurso casación 48-2013), el Auto de 30 de septiembre de 2014, mediante el cual la Sala de lo Social del Tribunal Supremo acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por posible contradicción con lo dispuesto en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y correlativa vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

2. Los antecedentes que resultan de interés al efecto de resolver este proceso constitucional son los siguientes:

a) Por la representación de la federación estatal de trabajadores de las industrias químicas energéticas, del textil, de la piel, de la minería y afines, federación de industrias afines de la Unión General de Trabajadores (en adelante, FIA-UGT) se presentó demanda de conflicto colectivo ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, que terminaba suplicando que se «declare nula y deje sin efecto la decisión de la empresa Hispanagua de fecha 5.07.2010 que impone la reducción del 5 por 100 en todos los conceptos retributivos que integran la nómina a todos los empleados con efectos del mes de julio de 2010 y asimismo se condene a la empresa demandada a abonarles desde el 1 de julio de 2010 íntegramente las retribuciones fijadas en los convenios colectivos de aplicación». El 23 de diciembre de 2011 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó dictar sentencia desestimando la demanda.

b) FIA-UGT dedujo recurso de casación, señalando la Sala de lo Social del Tribunal Supremo para la votación y fallo el 28 de enero de 2014. En esa deliberación la Sala acordó dictar providencia del siguiente tenor:

«De conformidad con el art. 35 LOTC, y a la vista de la STC 219/2013, de 19 de diciembre, por la que se declara inconstitucional y nulo el art. 27.4 de la Ley 5/2009 en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 5/2010 en los términos y con los efectos establecidos en su fundamento jurídico séptimo, pronunciamiento reiterado por la STC 5/2014, de 19 de enero de 2014, y en tanto en cuanto lo argumentado y decidido en ambas sentencias pudiera ser aplicable al presente caso, se deja sin efecto el señalamiento para votación y fallo del presente recurso y dese audiencia a las partes y al Fiscal por plazo común e improrrogable de diez días sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010 que dice así:

“Régimen de las sociedades mercantiles del sector público de la Comunidad de Madrid.

1. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, le será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles la reducción salarial a que se refiere el art. 19.2.B) d) de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, en la redacción dada por esta Ley.

Como consecuencia de lo anterior, con la misma fecha de efectos, el Presupuesto de Gastos de Personal de dichas sociedades, así como la limitación presupuestaria a que se refiere el art. 17.2 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, se verán reducidos en la proporción que resulte para hacer efectiva esta medida.

2. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la disminución de gasto de personal, con dichos efectos se aplicará una reducción a cuenta del 5 por ciento de cada uno de los conceptos salariales percibido por dicho personal, hasta que, mediante la negociación colectiva se acuerde una minoración retributiva equivalente. (...)”.

Por su parte, la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 prescribe lo siguiente:

“Disposición adicional novena. *Normas especiales en relación con determinadas entidades del sector público a efectos de la aplicación de la reducción salarial prevista en este Real Decreto-ley con efectos 1 de junio de 2010.*

Lo dispuesto en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, 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 art. 22 de la citada Ley 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”.

Pues bien, la STC 219/2013, de 19 de diciembre, afirma: ‘Si básica es la regla general de reducción salarial del 5%, en cómputo anual, de las retribuciones del personal del sector público, contenida en el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, 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’. Y, en consecuencia, declara inconstitucional y nulo -por infringir los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, al contradecir lo dispuesto en una norma estatal de carácter básico- el art. 27.4 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), precepto de contenido similar a la Disposición adicional primera de la Ley de Madrid 4/2010, de 29 de junio, antes reproducido, en cuanto en ambos casos se reduce el 5% del salario del personal no directivo de las sociedades mercantiles sin excepción ni condicionamiento alguno.

Sin embargo, pese a dicha similitud, este Tribunal Supremo no puede -pues excede de sus competencias- dejar de aplicar directamente un precepto de una ley autonómica por el hecho de que un precepto similar de una ley de una Comunidad Autónoma distinta haya sido declarado inconstitucional, sino que deberá -en su caso- plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad sobre el precepto que está obligado a aplicar si de ello depende la solución del caso sometido a su decisión, como ocurre en este supuesto.

Por ello, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC dese audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común e improrrogable de 10 días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de ésta.»

c) FIA-UGT, Hispanagua, S.A.U., y el Fiscal evacuaron el traslado conferido en sendos escritos de 25 y 28 de marzo de 2014 y 10 de abril de 2014. FIA-UGT y el Fiscal consideraron procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Hispanagua, S.A.U., se opuso. Adujo que «del tenor literal de la referida Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 no se dispone explícitamente que su contenido deba aplicarse a las empresas públicas autonómicas». Tal afirmación la apoya en que, mientras la letra h) del art. 22.1 de la Ley 26/2009 se refiere a las «entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local» -y, por lo tanto, se mencionan expresamente esos entes autonómicos-, no ocurre lo mismo con la letra g) de dicho artículo, que es la aplicable en este caso, que habla genéricamente de las «sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos», sin mencionar expresamente a las de ámbito autonómico que, por ende, no deben ser incluidas en ese grupo.

Afirmó en segundo lugar 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, incluidas las leyes autonómicas, y no al revés, lo cual no puede verse alterado por lo dispuesto en la Ley ordinaria estatal de carácter básico». De este modo, la remisión del 5 por 100 de reducción salarial que, para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, hace el precepto básico estatal «tiene que respetar los mandatos legales que se superponen y condicionan al convenio colectivo».

Razonó en tercer lugar que «la reducción del 5 por 100 aplicada a las Comunidades Autónomas ha de interpretarse como un tope o mínimo obligatorio de reducción retributiva que aquéllas 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».

d) Por Auto de 30 de septiembre de 2014, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo acordó «plantear cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 9/2009, 23 de diciembre, en su redacción

modificativa dada por la Ley 4/2010, de 29 de junio» por posible contradicción con lo dispuesto en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y correlativa vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

3. El auto de planteamiento contiene un primer capítulo de hechos. En él reseña, en los términos ya indicados, (a) la pretensión que se ejercita mediante la demanda de conflicto colectivo presentada ante la Audiencia Nacional (primero); (b) la desestimación de la demanda por la Audiencia Nacional (tercero) con una referencia expresa a los hechos declarados probados en su Sentencia (cuarto); (c) la presentación de recurso de casación ante el Tribunal Supremo (quinto); y (d) la tramitación del mismo, con especial atención al cumplimiento del expediente de audiencia exigido por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), transcribiendo el texto íntegro de la providencia por la que se concede este trámite (sexto) y dando cuenta de las posiciones de las partes y del Fiscal (séptimo).

Entre los hechos declarados probados en la sentencia de instancia, el apartado cuarto del capítulo de hechos del auto de planteamiento 2014 destaca:

«5. El 5-7-10, el Director Gerente de Hispanagua emitió nota a todos los trabajadores del tenor literal siguiente: «Estimado empleado: En virtud de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, le comunico que, con efectos del día 29 de junio de 2010, y repercusión en la nómina del próximo mes de julio de 2010, al personal de Hispanagua, SAU, le será de aplicación una reducción del cinco por ciento de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina, a excepción de lo que se refiere a la paga extraordinaria del mes de Junio de 2010.

La materialización de la decisión del recorte salarial se produce en los recibos justificativos del salario del mes de julio de 2010, siendo la reducción operada en un 5% de todos los conceptos retributivos.

6. El VIII Convenio colectivo de Hispanagua, SAU, para los años 2011, 2012 y 2013, firmado por los representantes del Comité de Empresa el 27-4-11, establece en su Disposición adicional quinta que: “Las partes negociadoras del presente Convenio Colectivo hacen constar que las tablas salariales recogidas en el anexo 11, así como el resto de las prestaciones económicas afectadas, vienen impuestas por: 1) La Ley 4/2010, de 29 de junio de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010 en la que se impone una minoración salarial del 5%.»

Este Auto presenta después un capítulo de razonamientos jurídicos, articulado en apartados:

El primero señala que «el precepto que ha ofrecido dudas de constitucionalidad a esta Sala es la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para la adecuación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo», cuya literalidad transcribe.

El segundo apunta que «el precepto de esa ley autonómica madrileña recién transcrito parece entrar en contradicción con una norma estatal, concretamente con la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo», que también transcribe.

El tercero razona que la «duda se convierte en práctica certeza sobre la inconstitucionalidad del citado precepto de la ley autonómica de Madrid a la vista de lo resuelto por este Tribunal en su sentencia 219/2013, de 19 de diciembre (pronunciamiento reiterado en STC 5/2014, de 19 de enero) que declara inconstitucional y nulo –por infracción de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE– un precepto muy similar al ahora cuestionado, si bien procedente de la Comunidad Autónoma de Cantabria».

El cuarto afirma que «aunque la redacción de ambos preceptos es diferente su contenido normativo es idéntico» y, de otro lado, que «es un hecho pacífico en ambos

casos –el de Cantabria y el de Madrid– que el litigio concreto afecta a sociedades mercantiles públicas del tipo de las incluidas en el artículo 22.1 g) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, precepto al que se remite la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010».

El quinto resalta que «lo que resuelve la citada STC 219/2013 es que la norma autonómica de Cantabria que hemos reproducido (insistimos, en lo referente a la inclusión en la reducción salarial del sector público empresarial, dentro del cual están las sociedades mercantiles públicas mencionadas) es inconstitucional y nula por no respetar la excepción establecida en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que tiene la naturaleza de norma básica estatal». Transcribe al efecto sus fundamentos jurídicos 5 y 6.

El sexto expone por qué no acoge las objeciones formuladas por Hispanagua, S.A.U., al evacuar el trámite de audiencia ex art. 35.2. Afirma, respecto del primer argumento de los argüidos por aquella, que «la inclusión de una parte en un todo puede hacerse de dos maneras: o mencionando solamente el ‘todo’, que por definición comprende a todas sus partes, que es lo que hace la letra g) respecto a las sociedades mercantiles públicas; o bien enumerando explícitamente todas las partes del todo, que es lo que hace la letra h) respecto a los «entes del sector público estatal, autonómico y local». La segunda afirmación de Hispanagua, S.A.U., a juicio de la Sala, «contiene dos errores. El primero consiste en ignorar que la relación de subordinación del Convenio colectivo –como instrumento normativo regulador de condiciones laborales de un conjunto de trabajadores– a la ley se circunscribe a la legislación estatal, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado en la materia laboral: art. 149.1.7 CE. Y el segundo es que, aunque así no fuera, ello no tendría incidencia alguna sobre la necesaria adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica del Estado, que es el tema que estamos tratando en este caso».

La tercera objeción de Hispanagua, S.A.U., razona el auto de planteamiento, ha sido rechazada por la STC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 6, al afirmar que «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. 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 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».

4. Por providencia de 21 de junio de 2016, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y que tuvo entrada en este Tribunal el día 6 de junio de 2016, en relación con la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por posible contradicción con lo dispuesto en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y correlativa lesión de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE;

y, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, deferir a la Sala Segunda el conocimiento de la cuestión, así como dar traslado de las actuaciones recibidas (art. 37.3 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y a la Asamblea de Madrid, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Se acordó, asimismo, comunicar esta resolución al órgano judicial promotor de la cuestión, a fin de que el procedimiento del que la misma emana permaneciera suspendido hasta que este Tribunal resolviera definitivamente (art. 35.3 LOTC). Y se ordenó, por último, la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

5. Por escrito de 11 de julio de 2016, la Letrada de la Comunidad de Madrid evacuó sus alegaciones. Expone que, según los razonamientos jurídicos del auto de planteamiento y pese a lo señalado en su parte dispositiva, el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad «debe circunscribirse a la compatibilidad de la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010 de la Comunidad de Madrid, con la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010».

Sostiene, en cuanto al fondo de la cuestión, que un recto entendimiento del reparto competencial determinado por el art. 149.1.13 CE exige una interpretación de la norma básica de contraste distinta de la ofrecida en el auto de planteamiento, pues, al estar dictada en ejercicio de la competencia sobre las bases de la planificación económica, no puede agotar la regulación de la materia y debe dejar un margen de decisión autonómico.

Consecuentemente, afirma que la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 prevé una excepción a la obligatoriedad de la reducción salarial del 5 por 100 para todo el personal del sector público establecida en el art. 22 de la Ley 26/2009, en el bien entendido de que «el legislador autonómico goza de libertad para decidir si aplica o no la reducción del 5 por 100 al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles». Otro posible sentido de dicha norma básica estatal, también conforme con el reparto competencial indicado, sería, a su juicio, que «resulta de aplicación potestativa para las Comunidades Autónomas, en el sentido de que la reducción del 5 por 100 de los conceptos retributivos contenida con carácter imperativo en el art. 22 de la Ley 26/2009 debe reputarse un techo mínimo, sobre el que las Comunidades Autónomas deben establecer otros superiores. En la misma línea, las Comunidades Autónomas deben aplicar la reducción salarial, al menos, a los sujetos que determina la norma básica estatal, pero nada obsta a que, en virtud de su potestad de desarrollo de las bases, puedan extender dicha reducción a otros sujetos respecto a los que la normativa básica no impone la obligatoriedad de dicha reducción –el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles».

Conforme a estas dos interpretaciones de la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, le cabe al legislador autonómico la opción de exceptuar o no al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles de la reducción salarial del 5 por 100 o, incluso, la opción de extender la reducción salarial a dicho personal aun cuando no fuera obligatorio, de donde se deriva que la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010 de la Comunidad de Madrid, al ejercer tal opción e imponer al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles la mencionada reducción, no contradice la norma básica estatal entendida como esta parte propone.

Por otra parte, sigue argumentando esta Letrada, la compatibilidad de la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010 con la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 «viene avalada por el ámbito de aplicación de esta última», pues, según defiende, en ella no se dispone que su contenido deba aplicarse a las empresas públicas autonómicas. En su opinión, mientras la letra h) del art. 22.1 de la Ley 26/2009 se refiere a las «entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local» –y, por lo tanto, se mencionan expresamente esos entes autonómicos–, no ocurre lo mismo con la letra g) de dicho artículo, que es a la que alude la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que habla genéricamente de las «sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de

cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos», sin mencionar expresamente a las de ámbito autonómico.

6. En virtud de escrito registrado en este Tribunal el 13 de julio de 2016, la Presidenta de la Asamblea de Madrid comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 4 de julio de 2016 de no personarse en este procedimiento.

7. El 18 de julio de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Abogado del Estado mediante el que se persona y solicita que, de acuerdo con las SSTC 219/2013, 5/2014, 207/2014 y 143/2015, este Tribunal dicte Sentencia conforme a Derecho.

8. El 19 de julio de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de 18 de julio en el que se tiene por personada a la citada Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Idéntico acuerdo de la Mesa del Senado fue comunicado por su Presidente del Senado mediante escrito registrado el día 29 de julio de 2016.

9. El 29 de julio de 2016 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones de la Fiscal General del Estado. Sobre el objeto del proceso considera, en primer lugar, que «pese a ciertas imprecisiones, la norma cuestiona y sobre la que ha girado el trámite de audiencia, es la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010, de 29 de junio, de la Comunidad de Madrid y no la Disposición adicional primera de la ley de la Comunidad de Madrid 9/2009, de 23 de diciembre». Por otra parte, aun en cuanto al objeto del proceso, éste viene determinado solo por los dos primeros números de la Disposición adicional primera de la Ley 4/2010, pues el apartado 3 es ajeno al proceso a quo y respecto de él ni se ha dado traslado a las partes en el trámite de audiencia, ni se cuestiona en el auto de planteamiento.

Acerca del fondo de la cuestión defiende su estimación. Expresamente hace suya la argumentación del auto de planteamiento y en especial la transcripción que éste consigna en su razonamiento jurídico quinto de los fundamentos jurídicos quinto y sexto de la STC 219/2013. Añade, no obstante, que esta doctrina constitucional ha de completarse con «la contenida en la STC 5/2014 en la que además se examina la constitucionalidad del art. 42 bis 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. 2.13 de la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2010, de 6 de julio», transcribiendo a continuación tanto dicho precepto autonómico como el extracto relevante de la STC 5/2014.

Concluye el Fiscal que, «por todo ello, siendo Hispanagua una empresa pública con forma de sociedad mercantil... le era aplicable la excepción contenida en la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010». Y termina interesando «que se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición adicional primera núm. 1 y 2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010».

10. Por providencia de 29 de septiembre de 2016, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de octubre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por posible vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que la promueve, aduce que la ley recurrida, en tanto que impone una reducción salarial del 5 por 100

de todos los conceptos retributivos al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles autonómicas, contradice la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, pues éste exceptúa a este tipo de personal de dicha reducción salarial. Esta contravención conllevaría, a su vez, la vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

El Abogado del Estado y la Fiscal General del Estado coinciden con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el órgano judicial proponente de la cuestión, por lo que interesan su estimación. La Letrada del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el contrario, se opone a dicho planteamiento, con base en una interpretación diversa de la norma básica de contraste, y consecuentemente insta la desestimación de la cuestión.

2. Con carácter previo al examen del fondo de la cuestión planteada, cabe hacer algunas precisiones sobre el objeto del proceso.

a) Este Tribunal constata que, como resaltan la Letrada del Gobierno de la Comunidad de Madrid y la Fiscal General del Estado, la parte dispositiva del auto de planteamiento plantea «cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 9/2009, 23 de diciembre, en su redacción modificativa dada por la Ley 4/2010, de 29 de junio». Pese a ello, y como admiten todas las partes, se desprende de los razonamientos jurídicos que el objeto de este proceso es, en realidad, la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, que dispone:

«Disposición adicional primera. *Régimen de las sociedades mercantiles del sector público de la Comunidad de Madrid.*

1. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, le será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles la reducción salarial a que se refiere el art. 19.2.B) d) de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, en la redacción dada por esta ley.

Como consecuencia de lo anterior, con la misma fecha de efectos, el Presupuesto de Gastos de Personal de dichas sociedades, así como la limitación presupuestaria a que se refiere el art. 17.2 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, se verán reducidos en la proporción que resulte para hacer efectiva esta medida.

2. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la disminución de gasto de personal, con dichos efectos se aplicará una reducción a cuenta del 5 por 100 de cada uno de los conceptos salariales percibido por dicho personal, hasta que, mediante la negociación colectiva se acuerde una minoración retributiva equivalente.

3. Con la misma finalidad expuesta en el apartado 2 anterior, la empresa pública Metro de Madrid, S.A., aplicará una reducción a cuenta del 5 por 100 de cada uno de los conceptos salariales percibidos por su personal, hasta que, en su caso, y mediante negociación colectiva, se adopten las medidas que permitan otra fórmula de minoración alternativa que, necesariamente, deberá suponer una reducción de, al menos, un 2,15 por 100 del Presupuesto de Gastos de Personal de la empresa para el año 2010.»

b) Por otro lado, también procede acoger la alegación de la Fiscal General del Estado que enfatiza que, a pesar de no hacerse distinción alguna en el auto de planteamiento, la cuestión se debe comprender referida solamente a los dos primeros apartados. El tercero, por el contrario, quedará fuera de nuestra consideración, pues, por un lado, es ajeno al pleito a quo dado que regula la reducción salarial del personal de una concreta empresa pública que no es a la que pertenecen los trabajadores implicados en la demanda de conflicto colectivo que rige aquél. Además, respecto de ese tercer apartado ni se ha dado traslado a las partes en el trámite de audiencia, ni hay referencia a él en el auto de planteamiento por lo que procede entender que no fue planteada la cuestión sobre este párrafo.

3. Para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata, tal como la aducida en el Auto de planteamiento, resulta necesaria (por todas, SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2; 159/2012, de 17 de septiembre, FJ 2, y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4) «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».

En cuanto a la primera de las condiciones mencionadas, nuestro razonamiento ha de partir de que la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 es la norma básica que considera infringida el órgano promotor de la cuestión. En la STC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, como elemento previo a examinar si este precepto estatal reunía las condiciones formales y materiales para ser considerada básica, precisó este Tribunal «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».

De este modo, al haber señalado este Tribunal en aquella resolución que la citada Disposición «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» (STC 219/2013, FJ 6), procede rechazar los sentidos alternativos de esta norma estatal que propugna la Letrada de la Comunidad de Madrid en este proceso, tanto, por un lado, que la excepción allí prevista es potestativa para el legislador autonómico, como, por el otro, que la extensión de la reducción salarial del 5 por 100 a todos los empleados públicos salvo al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas se imponga a las Comunidades Autónomas como un techo mínimo, pudiendo las mismas ampliar la reducción salarial, tanto en la cuantía como en los sujetos afectados.

En la citada STC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, cuya doctrina han reiterado las SSTC 5/2014, de 16 de enero; 207/2014, de 15 de diciembre; y 143/2015, de 22 de junio, el Tribunal ha resuelto que la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, entendida como acabamos de precisar, tiene carácter básico, tanto formal, pues está consignada en una Ley, como material, pues «si básica es la regla general de reducción del 5 por 100, en cómputo anual, de las retribuciones del personal del sector público] ... 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 de gasto... 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» (STC 219/2013, FJ 5).

4. Declarado el carácter formal y materialmente básico de la norma estatal de contraste (Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010) ha de examinarse si hay contradicción insalvable entre ella y la ley autonómica cuestionada. Procede realizar este análisis por separado respecto de las tres distintas previsiones recogidas en los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010.

La STC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 6, afirmó que existía tal contradicción entre dicha norma estatal de contraste y una norma autonómica cántabra cuyo contenido normativo es esencialmente idéntico al párrafo primero del apartado 1 de la Disposición

adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010. En concreto, este Tribunal resolvió en los siguientes términos:

«[E] 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 ... 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.»

Dado que el párrafo primero del apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010 recoge una previsión de idéntico sentido a la incluida en dicha norma cántabra, lo que se comprueba a la luz de la transcripción de aquélla que ha quedado consignada en el fundamento jurídico segundo de esta resolución, procede declarar que también ella (la norma de la Comunidad de Madrid recurrida en este proceso) contradice, por los motivos indicados en la parte referida de la STC 219/2013, la norma básica de contraste determinada por la Disposición adicional novena del Real

Decreto-ley 8/2010. La constatación de esta contradicción insalvable conlleva, en fin, que el párrafo primero del apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010 vulnere mediatamente los arts. 149.1.13 y 156 CE en la medida que estos preceptos amparan el dictado como norma básica de la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 y, por ello, que aquel indicado precepto autonómico deba ser declarado inconstitucional y nulo.

5. Por otra parte, el art. 42 bis de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria para el año 2010, introducido por el art. 2.13 de la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, disponía que «con efectos de 1 de junio de 2010 la masa salarial de cada una de las sociedades mercantiles dependientes de la Comunidad Autónoma de Cantabria experimentará una reducción del 5 por ciento». La STC 5/2014, de 16 de enero, FJ 4, resolvió que este precepto autonómico contradice la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 y, por consiguiente, declara su inconstitucionalidad y nulidad. La argumentación, en extracto, es la siguiente:

«En la STC 219/2013, FFJJ 4 y 5, a cuya fundamentación debemos remitirnos ahora, afirmamos el carácter básico tanto formal como material de la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010.

Afirmado el carácter básico de la norma estatal de contraste, 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 cuestionado art. 42 bis de la Ley cántabra 5/2009, introducido por la Ley 5/2010, al aplicar dicha reducción a la masa salarial de cada una de las sociedades mercantiles cántabras, entre otras entidades, contradice de forma patente la norma básica estatal (Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010)».

Esta doctrina constitucional ha sido reiterada por las SSTC 207/2014, de 15 de diciembre, y 143/2015, de 22 de junio, en relación a otros preceptos autonómicos que, al igual que el mencionado art. 42 bis de la Ley cántabra 5/2009, ordenaban también esa reducción del 5 por 100 en la masa salarial del personal laboral de las sociedades mercantiles.

Pues bien, el párrafo segundo del apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010 prevé igualmente que esa reducción del 5 por 100 en la retribución del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles, que viene impuesta en el párrafo primero de esa norma, se traduzca en que «el Presupuesto de Gastos de Personal de dichas sociedades, así como la limitación presupuestaria a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, se verán reducidos en la proporción que resulte para hacer efectiva esta medida».

Dicho en otras palabras, la merma en la masa salarial que ordenan los preceptos autonómicos enjuiciados en las referidas SSTC 5/2014, 207/2014 y 143/2015 se corresponde sustancialmente con la reducción en el presupuesto de gastos de personal y en la limitación presupuestaria ex art. 17.2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2009, que dispone: «los gastos de personal de los sujetos cuyos presupuestos se integran en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, cuya normativa específica no confiere carácter limitativo a su presupuesto de gastos, estarán limitados a la cuantía prevista en su presupuesto aprobado por la Asamblea», que prevé el párrafo segundo del apartado 1 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010.

Debido a esta identidad sustancial, una ratio de unidad de doctrina exige proyectar sobre este precepto legal madrileño los criterios que, según hemos reseñado, acogieron las SSTC 5/2014, 207/2014 y 143/2015 y, en virtud de ellos, declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

6. En tercer y último lugar, debemos examinar, conforme a los criterios expuesto, la constitucionalidad del apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, que dispone que «con el fin de garantizar el cumplimiento de la disminución de gasto de personal, con dichos efectos se aplicará una reducción a cuenta del 5 por 100 de cada uno de los conceptos salariales percibido por dicho personal, hasta que, mediante la negociación colectiva se acuerde una minoración retributiva equivalente». Este precepto, al contener una medida orientada a dar efectividad a una disminución de gasto de personal que ya hemos dicho que contradice la norma básica estatal, debe seguir la misma suerte que la Disposición que trata de garantizar y, por tanto, resulta contradictoria del mismo modo que ella con la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, lo que conlleva que proceda también declarar inconstitucional y nula este apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010.

7. Los razonamientos expuestos conducen a concluir que los cuestionados apartados 1 y 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, en tanto que contradicen de un modo insalvable la Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, son contrarios 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 de los dos apartados indicados del precepto autonómico en cuestión.

Procede, no obstante, modular el alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad. En tal sentido, y siguiendo 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), la modulación de los efectos de nuestro pronunciamiento se extenderá en este caso a las posibles situaciones administrativas firmes, como también hemos reconocido en el fundamento jurídico 7 de la STC 219/2013, de 19 de diciembre.

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 la inconstitucionalidad y nulidad, respecto de los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, 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 tres de octubre de dos mil dieciséis.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.