

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12962 *Pleno. Auto 162/2012, de 13 de septiembre de 2012. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2643-2012, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación el párrafo segundo del apartado 2 del artículo único de la Ley del Parlamento de Canarias 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010.*

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 7 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife), al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento sobre conflicto colectivo núm. 4-2011, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 23 de abril de 2012, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por posible vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, así como respecto del art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) La federación de enseñanza de Comisiones Obreras interpuso el día 9 de mayo de 2011 demanda de conflicto colectivo contra la fundación canaria Sagrada Familia, en relación con la reducción de retribuciones practicada por dicha fundación pública a sus empleados a partir de la nómina del mes de enero de 2011 pero con efectos desde junio de 2010, solicitándose en la demanda que se dictara Sentencia condenando a la demandada a restablecer las condiciones retributivas del convenio colectivo aplicable, de tal modo que las retribuciones a percibir por los empleados de la fundación a partir del mes de junio de 2010 y sucesivos sean las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto la disminución retributiva aplicada por la fundación; subsidiariamente se interesa que se declare el derecho a que las retribuciones a percibir por los empleados de la fundación a partir del mes de junio de 2010 y sucesivos sean las mismas que venían percibiendo hasta el 31 de diciembre de 2009.

Las pretensiones del sindicato demandante se fundamentan en que la fundación demandada habría procedido a aplicar una reducción salarial del 5 por 100 de las retribuciones a partir de la nómina del mes de enero de 2011, pero con efectos de junio de 2010, so pretexto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y en la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, todo lo

cual, a juicio del sindicato demandante, supone desconocer lo acordado en el convenio colectivo, vulnerando el art. 37 CE, así como una modificación sustancial de las condiciones de trabajo que contraviene lo dispuesto en el art. 41 de la Ley del estatuto de los trabajadores.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 15 de diciembre de 2011 por la que, de conformidad con lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días alegaran lo que estimaran pertinente sobre la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por posible vulneración de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE; y respecto del art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en cuanto pudiera implicar una infracción del principio, enunciado en el art. 9.3 CE, de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales, por las razones que se expresan en la providencia.

c) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones considerando pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por las mismas razones expresadas en la providencia de la Sala. El sindicato demandante no formuló alegaciones y tampoco lo hizo la fundación canaria Sagrada Familia.

3. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó el Auto de 23 de abril de 2012 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, así como respecto del art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. El Auto fundamenta el planteamiento de la cuestión en las consideraciones que seguidamente se indican (coincidentes con las previamente expresadas en la providencia de apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTIC).

Recuerda la Sala que el Tribunal Constitucional, en reiterada doctrina (por todas, SSTC 63/1986, 62/2001 y 222/2006), ha venido estableciendo que el Estado está legitimado en virtud de los títulos enunciados en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE para establecer en su legislación presupuestaria límites al incremento de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones públicas y los organismos y entes dependientes de las mismas, en aras a lograr la reducción del déficit público y la estabilidad económica, designio este que ha pasado a convertirse en un principio rector ya no coyuntural, sino estructural, tras la reforma introducida en el art. 135 CE.

A este objetivo —continúa la Sala— responde precisamente el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, cuyo art. 1.2 dio nueva redacción al apartado segundo del art. 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, disponiendo en su letra B) que con efectos de 1 de junio de 2010 el conjunto de las retribuciones de todo el sector público experimentarían una reducción del 5 por 100, en términos anuales, respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010, precisándose que, a tal efecto, la masa salarial del personal laboral del sector público se minoraría con efectos del 1 de junio de 2010 en el 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, a excepción de lo que se refería a la paga extraordinaria del mes de junio de 2010, a la que no se aplicará reducción. El mismo precepto se encarga de recalcar que la minoración sería objeto de negociación colectiva, pero que de no alcanzarse un acuerdo a 1 de junio de 2010, la aplicación de la reducción retributiva se produciría unilateralmente. En suma, de acuerdo a la regulación estatal, la reducción salarial misma no quedaba disponible a la negociación colectiva, sino que se imponía por mandato legal, sin perjuicio de la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre el

modo en que la minoración debía llevarse a cabo en lo relativo a su distribución efectiva entre el personal afectado. Esta medida de reducción en un 5 por 100 del total de las retribuciones del personal al servicio del sector público desde junio de 2010 ha sido declarada constitucional —recuerda el Auto de planteamiento— por ATC 85/2011, de 7 de junio, que señala que la limitación presupuestaria impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 no lesiona el contenido básico del derecho a la negociación colectiva y, por traslación, de la libertad sindical.

El Real Decreto-ley 8/2010 es norma estatal básica, de conformidad con los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y define los contornos en que debe moverse la normativa autonómica de desarrollo. Entre la fijación del componente conocido como «masa salarial», que queda reservado a la norma estatal básica y el devengo en nómina de las retribuciones de cada empleado del sector público autonómico existe un ámbito de desarrollo que le incumbe colmar al legislador de cada Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere al personal laboral, nada impide que, con observancia de los límites impuestos por la Ley de presupuestos generales del Estado y desarrollados por la ley autonómica, la negociación colectiva laboral pueda distribuir el incremento tal como concierten los respectivos poderes empresariales con sus trabajadores. Ahora bien, para el legislador autonómico la reducción impuesta por el Estado el Real Decreto-ley 8/2010 es ineludible (e impostergable), quedando su campo de determinación reducido a la distribución de la minoración salarial entre los diversos empleados públicos. Y si para el legislador autonómico es vinculante esa medida estatal, es claro que no puede desconocerla ni tampoco apoderar o habilitar a otros (los negociadores de los convenios colectivos) para que puedan decidir no ya sobre el modo de aplicar la minoración retributiva sino sobre la procedencia de su aplicación, concediéndoles margen para que, con carácter obstativo, resuelvan sobre la aplicación de la disminución salarial.

Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, dispuso en su art. único, apartado 2, que el conjunto de las retribuciones del personal al servicio de los entes enumerados en el art. 1, apartados 1, 2, 3 y 5 de la Ley 13/2009 y del personal al servicio de las universidades canarias experimentaría una reducción del 5 por 100, en términos anuales, respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010; y se añadía en el párrafo segundo del mismo apartado 2 del art. único que las retribuciones del personal laboral sujeto a convenio colectivo de los entes a que se refería el art. 1, apartados 4 y 6 (apartado este que incluye a las fundaciones públicas canarias que enumera, entre las cuales se cita expresamente la fundación canaria Sagrada Familia), de la Ley 13/2009, experimentarían una reducción del 5 por 100 en la cuantía de cada uno de sus conceptos retributivos, siempre que así se acordara en negociación colectiva.

A juicio de la Sala, la regulación contenida en los citados preceptos de la Ley canaria 7/2010, que pretende aplicar al personal del sector público canario lo establecido en el Real Decreto-ley 8/2010, denota una divergencia, al menos en la literalidad, entre la norma autonómica y la estatal, dado que la primera condiciona la referida reducción salarial del 5 por 100 a que así se acuerde en la negociación colectiva, de lo que resultaría, *a sensu contrario*, que de no alcanzarse el acuerdo no procedería la minoración salarial, mientras que la norma estatal, que tiene carácter básico, si bien no excluye la posibilidad de negociación colectiva, circunscribe ésta a la distribución del montante total de la rebaja de la masa salarial entre el personal laboral afectado, pero sin que se contemple que la falta de acuerdo en ese eventual proceso negociador pudiera vetar la efectividad de la medida de reducción salarial o diferir su operatividad a un momento posterior.

Considera la Sala que esta infracción de la normativa estatal básica contenida en el Real Decreto-ley 8/2010 por los citados preceptos de la Ley canaria 7/2010 determina que nos encontremos ante un supuesto de los que la doctrina del Tribunal Constitucional califica (por todas, STC 162/2009 y las allí citadas) como inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto que la infracción por la normativa autonómica del orden constitucional de distribución de competencias deriva de su efectiva contradicción con la

norma estatal básica. La norma autonómica ha de acoger el resultado perseguido por la norma básica que se le impone como incontestable, sin que pueda eludir, postergar u obstaculizar su consecución. En ese sentido no parece admisible que la norma autonómica habilite a los agentes de la negociación colectiva a esquivar el mandato legal básico, o a relegar en el tiempo su efectividad, ya que, tratándose de una medida coyuntural destinada a atajar el déficit global del total del sector público, ni puede quedar a la voluntad de los entes que forman parte del sector público canario —en este caso la fundación canaria Sagrada Familia— la decisión de sustraerse a la medida, ni cabe diferir sus efectos a un tiempo posterior al contemplado en la norma básica, ya que la consecución del objetivo marcado por la norma básica para un determinado ejercicio presupuestario es un elemento esencial y, por tanto, también básico, no siendo lo mismo alcanzarlo en un año que en otro.

De la documentación unida a los autos —continúa la Sala— se deduce que durante el año 2010 la fundación canaria Sagrada Familia mantuvo diversos contactos con los representantes de los trabajadores de la misma para dar cumplimiento a la reducción salarial prevista en la Ley 7/2010, negándose aquellos a llegar a un acuerdo al respecto. La fundación, a pesar de las indicaciones provenientes de distintos centros directivos del Gobierno de Canarias, no aplicó en el año 2010 a sus empleados el referido recorte salarial, que solamente impuso tras promulgarse la Ley 11/2010, cuyo art. 33.2 taxativamente establece que, con efectos de 1 de enero de 2011, las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina del personal laboral sujeto a convenio colectivo, vigentes a 31 de diciembre de 2010, de los entes a que se refiere el art. 1.6 (entre los que se encuentra la fundación canaria Sagrada Familia), experimentarán una reducción, en términos anuales, de un 5 por 100, o la que resulte necesaria para alcanzar este porcentaje de minoración, en el caso de que antes del comienzo del año 2011 no se hubiera hecho efectiva, en todo o en parte, mediante negociación colectiva, la reducción de retribuciones que dispuso el art. único, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010. El enunciado del art. 33.2 de la Ley 11/2010 revela que el legislador canario parte de la premisa de que durante el año 2010, y en aplicación de la Ley 7/2010, era factible que no se hubiera alcanzado el objetivo impuesto por la norma estatal tendente a la consecución de minoración de la masa salarial de todos los entes integrados en el sector público canario en el porcentaje anual del 5 por 100, pero partiendo de esta situación pretende su enmienda no ya *pro futuro* a lo largo del ejercicio de 2011, sino aplicando la minoración con efectos retroactivos desde junio de 2010.

Para la Sala, el legislador autonómico ha corregido mediante la Ley 11/2010 el desajuste que presentaba la Ley 7/2010 respecto a la norma básica estatal, lo cual es tanto como reconocer implícitamente la incorrección constitucional de esta última ley. Mas, aunque se admitiera que la Ley 11/2010 puede subsanar el defecto de la Ley 7/2010, lo que no cabe admitir, según la Sala, es que esa subsanación lo sea con efectos retroactivos de modo que, so pretexto de acomodarse a la norma estatal básica, alcance a retribuciones cuyo devengo e incorporación al patrimonio del personal afectado fue correcto con arreglo a la Ley 7/2010. La falta de recorte de las retribuciones del personal de la fundación canaria Sagrada Familia en el año 2010, al no haberse producido un acuerdo al respecto mediante la negociación colectiva, era conforme con el tenor del art. único, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley 7/2010. Sólo sobrevenidamente a la entrada en vigor de la Ley 11/2010 se impone el recorte *ex lege*, sin necesidad de acuerdo mediante la negociación colectiva, pero al hacerse así se está afectando negativamente a unas retribuciones que ya se habían consolidado a favor de sus perceptores, es decir, se están confiriendo efectos retroactivos a una norma desfavorable, en detrimento de lo establecido en el art. 9.3 CE.

En consecuencia, concluye la Sala, los preceptos autonómicos referidos son inconstitucionales por contradecir la norma básica estatal, sin que los órganos judiciales puedan inaplicarlos, con fundamento en el principio de prevalencia, de conformidad con

reiterada doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 173/2002 y 66/2011, entre otras), viniendo obligados a plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Recapitulando lo expuesto, la Sala resume las razones que determinan el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos autonómicos referidos. Así, el art. único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, constituye un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la normativa autonómica es contraria al orden de distribución de competencias, por infringir la normativa estatal básica, dictada al amparo de lo prevenido en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, toda vez que permite impedir o demorar una reducción salarial del personal de un ente integrado en el sector público canario, siendo así que tal minoración según la norma estatal básica se había de producir *ex lege*, sin necesidad de acuerdo mediante la negociación colectiva, y a partir de una fecha predeterminada, el 1 de junio de 2010.

A su vez, el art. 33 de la Ley 11/2010 (en la eventualidad que se tuviera por lícita constitucionalmente la norma contenida en la Ley 7/2010) también resultaría inconstitucional, pues si bien incorpora el efecto automático y por mandato legal de la reducción salarial a la que se refiere la norma estatal básica lo hace a destiempo e incidiendo en retribuciones devengadas en un ejercicio presupuestario ya vencido, y que constituyen la contraprestación de trabajos ya realizados por el personal afectado. No se trata de una regulación *pro futuro* menos favorable que la precedentemente vigente, sino que se incide en situaciones ya perfeccionadas, esto es, no en meras expectativas de derecho sino en derechos adquiridos, que son afectados en forma desfavorable para sus titulares mediante una minoración de retribuciones ya devengadas e incluso percibidas. La rebaja no tiene por objeto salarios correspondientes a prestaciones laborales aún no realizadas, sino derechos económicos que ya se han incorporado al patrimonio de los trabajadores afectados, que resultan así perjudicados por una norma con efectos retroactivos, en contra del principio, enunciado en el art. 9.3 CE, de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales.

4. Mediante providencia de 19 de junio de 2012 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en la falta de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada (art. 35.1 LOTC) en cuanto al art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010; y sobre la notoria falta de fundamento de la cuestión suscitada (art. 37.1 LOTC) en cuanto al art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de julio de 2012, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisibile por falta de aplicabilidad y relevancia de la primera norma cuestionada y por ser notoriamente infundada respecto de la segunda norma cuestionada.

Tras recordar los antecedentes del asunto, señala el Fiscal General del Estado que las razones dadas por el órgano promotor de la cuestión para entender de aplicación al caso la Ley 7/2010, de 15 de julio, no resultan convincentes. Tanto en la providencia de apertura del trámite de audiencia como en el Auto de planteamiento de la cuestión se justifica la aplicación al caso del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, sosteniendo que si dicha norma fuera constitucional, el art. 33 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, sería inconstitucional, por infringir el principio de irretroactividad de las disposiciones

restrictivas de los derechos individuales (art. 9.3 CE) al minorarse las retribuciones ya devengadas.

Pero —continúa el Fiscal— que el tenor literal de la norma contenida en el art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010 hubiera posibilitado que determinados empleados públicos no hubieran sufrido la minoración salarial que se aplicó al conjunto de dicho colectivo, fue lo que motivó que se promulgase la ulterior Ley 11/2010, con la única finalidad de que dicho personal experimentase la misma reducción que el resto de los empleados públicos. Fue la entrada en vigor de esta última norma la que produjo la minoración salarial que era discutida en el proceso de conflicto colectivo. Lo que se cuestionaba en la demanda de conflicto colectivo era que la empresa, en aplicación de la Ley 11/2010, hubiera procedido a la reducción salarial en contra de lo pactado en el convenio colectivo y sin haberlo negociado con los trabajadores, sin que lo prevenido en la Ley 7/2010 se constituyera en la base de la argumentación del sindicato demandante, y sin que la pretendida inconstitucionalidad de esa norma fuese la causa de la oposición de la empresa. De este modo, la corrección o incorrección constitucional de la Ley 7/2010, en el aspecto controvertido, aparece por completo ajena a lo debatido en el proceso subyacente, en el que de modo exclusivo se hace depender la reducción salarial de la entrada en vigor de la Ley 11/2010. Por ello, que la Ley 7/2010 se acomodara o no a la legislación básica estatal es irrelevante, pues lo que ha determinado la reducción salarial es la ulterior Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en cuya aplicación se produjo esa minoración.

Que el art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010 se acomode o no al ordenamiento constitucional no determina la inconstitucionalidad del art. 33 de la Ley 11/2010, como pretende el órgano judicial promotor de la cuestión, ya que no existe vulneración del art. 9.3 CE, pues los trabajadores de la fundación cobraron sus salarios de acuerdo con la interpretación que se dio a la ley de presupuestos del correspondiente ejercicio económico, cuyo acomodo a la legislación básica estatal en modo alguno fue cuestionado y cuya ulterior e hipotética declaración de inconstitucionalidad y nulidad tendría efectos de futuro, pero no una aplicación retroactiva.

Por otra parte —continúa el Fiscal— y frente a lo afirmado en el Auto de planteamiento de cuestión, el art. 33 de la Ley 11/2010 no incide en ninguna situación ya perfeccionada y patrimonializada, ni se aplica la minoración salarial desde junio de 2010; por el contrario, dicha reducción se produce a partir de enero de 2011, esto es, afecta a derechos económicos aun no devengados, por corresponder a mensualidades en las que aun no se ha trabajado y que, por tanto, no están incorporadas al patrimonio de los trabajadores. No cabe hablar por ello ni de retroactividad auténtica ni de retroactividad impropia, al tratarse de una regulación *pro futuro*. Los trabajadores de la fundación cobraron sus retribuciones íntegras en los meses de junio y siguientes del año 2010, habiendo ingresado las mismas en su patrimonio. Lo que ocurre es que a partir de enero de 2011 sufren una reducción salarial que se aplica a nuevas mensualidades aún no trabajadas, sin que quepa por ello hablar de que la norma tiene efectos retroactivos o que afecte a derechos adquiridos. Por su parte, los trabajadores de la fundación que, por la causa que sea, dejaron de prestar servicios a partir del 1 de enero de 2011, no sufren ninguna consecuencia económica peyorativa por las percepciones salariales obtenidas a partir de junio de 2010. En suma, el órgano judicial promotor de la cuestión confunde la causa de la minoración salarial, esto es, el que la misma no se hubiera producido temporáneamente, como sucedió con el resto del personal al servicio de las Administraciones públicas, con la retroactividad de la norma.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife) plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por posible vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, así como

respecto del art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

El Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por falta de aplicabilidad y relevancia de la primera norma cuestionada y por ser notoriamente infundada respecto de la segunda norma cuestionada, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución.

2. De acuerdo con el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Pues bien, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida tanto por falta de cumplimiento de algunos de los requisitos procesales que establece el art. 35.2 LOTC como por ser notoriamente infundada, en el bien entendido de que esta expresión no es concebida por este Tribunal como un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad que traslada el órgano judicial, pues lo que la expresión legal encierra es un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación, ya que existen supuestos en los que un examen preliminar permite conocer la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de los procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (entre otros muchos, AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 63/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 306/2008, de 7 de octubre, FJ 3; 30/2009, de 27 de enero, FJ 4; y 85/2011, de 7 de junio, FJ 6).

3. Con respecto a los requisitos procesales, el Fiscal General del Estado entiende que no concurre el juicio de aplicabilidad o relevancia respecto del art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, toda vez que lo controvertido en el proceso de conflicto colectivo subyacente era que la fundación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, hubiera procedido a la reducción salarial en contra de lo pactado en el convenio colectivo y sin haberlo negociado con los trabajadores, sin que lo previsto en la Ley 7/2010 se constituyera en la base de la argumentación del sindicato demandante en el proceso *a quo*, y sin que la pretendida inconstitucionalidad de esa norma fuese la causa de la oposición de la fundación; por ello, que el art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010 se acomodara o no a la legislación básica estatal resulta irrelevante, pues lo que ha determinado la reducción salarial es la ulterior Ley 11/2010, en cuya aplicación se produjo esa minoración.

Coincidiendo con las apreciaciones del Fiscal General del Estado debemos concluir que el órgano judicial promotor de la cuestión no exterioriza adecuadamente el nexo causal entre la validez del cuestionado art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y la decisión a adoptar en el proceso *a quo*. En este sentido, este Tribunal ha tenido ocasión de declarar en múltiples ocasiones que el juicio de relevancia exigido por el art. 35.2 LOTC «constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos» (STC 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2, por todas).

En efecto, la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC) ha de entenderse cumplida en cuanto al art. 33 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, precepto que resulta aplicable para resolver el proceso

a quo, por cuanto se trata de la norma presupuestaria que ofrece cobertura legal para el pago de las retribuciones al personal de las fundaciones públicas canarias, pero no sucede lo mismo en cuanto al art. único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010. Aunque este último precepto pudiera entenderse inconstitucional por contrario a la norma estatal básica (como sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión), lo cierto es que agotó sus efectos el 31 de diciembre de 2010, resultando de las actuaciones que el personal laboral al servicio de la fundación pública demandada en el proceso *a quo* percibió sus retribuciones durante el año 2010 sin experimentar la reducción del 5 por 100 prevista para las nóminas de junio a diciembre de ese año, al no haberse llegado a acuerdo mediante la negociación colectiva para aplicar esa reducción. Fue ya en el año siguiente cuando la fundación, pretendidamente al amparo de lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, decidió proceder a la reducción del 5 por 100 en las nóminas del año 2011 no sólo respecto de los salarios devengados a partir de 1 de enero de 2011 (fecha de entrada en vigor de la Ley 11/2010), sino también respecto de los salarios ya devengados y percibidos correspondientes al periodo de junio a diciembre de 2010.

Por ello, que el art. único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, se acomodara o no a la legislación básica estatal (Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, cuyo art. 1.Dos dio nueva redacción al apartado Dos del art. 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010), es irrelevante a los efectos que nos ocupan, pues lo que ha determinado la reducción salarial de los trabajadores de la fundación canaria Sagrada Familia es la posterior Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en cuya aplicación se produjo esa minoración. En consecuencia, la apreciada deficiencia en el esquema argumental dirigido a justificar que la decisión judicial a dictar en el proceso de conflicto colectivo subyacente dependa de la validez del cuestionado art. único, apartado 2, párrafo 2 de la Ley canaria 7/2010, no puede entenderse cumplido el juicio de aplicabilidad y relevancia (art. 35.2 LOTC) en cuanto a dicho precepto legal, lo que determina la inadmisión de la cuestión respecto del mismo por el indicado motivo.

4. Por lo que se refiere al también cuestionado art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, respecto del que sí se cumple el juicio de relevancia, como ya señalamos, conviene precisar que, en rigor, no se cuestiona en su integridad el citado art. 33 de la Ley 11/2010, sino que sólo ha de entenderse cuestionado el apartado 2 del citado precepto, que establece lo siguiente:

«Con efectos de 1 de enero de 2011, las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina del personal laboral sujeto a convenio colectivo, vigentes a 31 de diciembre de 2010, de los entes a que se refiere el artículo 1, apartado 6, experimentarán una reducción, en términos anuales, de un 5 por ciento, o la que resulte necesaria para alcanzar este porcentaje de minoración, en el caso de que, antes del comienzo del año 2011, no se hubiera hecho efectiva, en todo o en parte, mediante negociación colectiva, la reducción de retribuciones que dispuso el artículo único, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010.»

Por su parte, el art. 1.6 de la Ley 11/2010 se refiere a las fundaciones públicas canarias (entre las que se encuentra la fundación canaria Sagrada Familia), de suerte que el personal laboral al servicio de estas fundaciones queda sujeto, con efectos de 1 de

enero de 2011, a la reducción salarial del 5 por 100 (que no le fue aplicada durante los meses de junio a diciembre de 2010).

Conforme ha quedado expuesto, para el órgano judicial promotor de la cuestión el art. 33.2 de la Ley 11/2010 sería inconstitucional porque, si bien incorpora el efecto automático y por mandato legal de la reducción salarial a la que se refiere la norma estatal básica, lo hace a destiempo, incidiendo en retribuciones devengadas en un ejercicio presupuestario ya vencido y que constituyen la contraprestación de trabajos ya realizados por el personal afectado. Se trata —según el órgano judicial— de una regulación que afecta a situaciones ya perfeccionadas, esto es, no se trata de meras expectativas de derechos sino de derechos adquiridos, que son alterados en forma desfavorable para sus titulares mediante una minoración de retribuciones ya devengadas e incluso percibidas, que se han incorporado al patrimonio de los trabajadores afectados, los cuales resultan de este modo perjudicados por una norma con efectos retroactivos, en contra del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales, enunciado en el art. 9.3 CE.

Sin embargo, en contra de lo razonado por el órgano judicial, no puede apreciarse que la norma cuestionada posea alcance retroactivo, como acertadamente señala el Fiscal General del Estado. La Ley 11/2010 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias» (1 de enero de 2011) y su art. 33.2 determina que la reducción del 5 por 100 (o la que resulte necesaria para alcanzar este porcentaje de minoración) de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina del personal laboral de las fundaciones públicas, vigentes a 31 de diciembre de 2010, lo es «con efectos de 1 de enero de 2011», en el caso de que, antes del comienzo del año 2011, no se hubiera hecho efectiva, en todo o en parte, mediante la negociación colectiva, la reducción de retribuciones que dispuso el art. único, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley 7/2010, por la que se modifica la Ley 13/2009, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010.

El art. 33.2 de la Ley 11/2010 se aplica, pues, a las nóminas del personal laboral de las fundaciones públicas canarias que se abonen a partir de su entrada en vigor, esto es, a partir del mes de enero de 2011, por lo que no puede admitirse que la norma cuestionada incida en retribuciones devengadas, e incluso percibidas, correspondientes a un ejercicio presupuestario ya vencido. Por tanto, no cabe entender que la norma cuestionada vulnere el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales (art. 9.3 CE), toda vez que la Ley 11/2010 no establece que tenga efectos retroactivos, y las leyes carecen de efectos retroactivos si no disponen lo contrario (art. 2.3 del Código civil).

Como ya dijo este Tribunal en relación con el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, se ha de rechazar que la reducción de retribuciones impuesta por dicho precepto afecte al derecho de propiedad de los empleados públicos o al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues esa reducción de retribuciones «lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón ... ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)» [AATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 7 c); 180/2011, de 13 de diciembre, FJ 7 c); 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3 b); y 128/2012, de 19 de junio, FJ 3 b)].

Por la misma razón ha de descartarse en el presente caso la pretendida infracción del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales proclamado en el art. 9.3 CE, si se atiende a que la reducción de retribuciones impuesta por el precepto autonómico cuestionado, en cumplimiento de la norma estatal básica, lo

es con efectos de 1 de enero de 2011 (fecha de entrada en vigor de la norma) respecto de las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio de los trabajadores al servicio de la fundación pública demandada en el proceso *a quo*. No cabe, por tanto, hablar de retroactividad, al tratarse de una regulación *pro futuro*.

Cuestión distinta es que la fundación canaria Sagrada Familia haya podido, acaso, aplicar la norma cuestionada con efectos retroactivos, proyectando la reducción salarial del 5 por 100 no sólo a los salarios devengados por sus trabajadores a partir de enero de 2011, sino también respecto de las retribuciones ya percibidas por aquéllos desde el mes de junio de 2010 al mes de diciembre de 2010 (ambos inclusive), reduciendo en las nóminas del año 2011 tanto el importe de la rebaja salarial del 5 por 100 en las retribuciones correspondientes a este año, como el correspondiente al periodo de junio a diciembre de 2010. Pero tal actuación de la fundación pública en modo alguno justifica el reproche de inconstitucionalidad que el órgano judicial promotor de la cuestión dirige al legislador autonómico. La tacha de inconstitucionalidad que el órgano judicial aprecia en su Auto de planteamiento de la cuestión (infracción del principio de irretroactividad proclamado por el art. 9.3 CE) sería imputable, en su caso, a la interpretación que la fundación pública demandada en el proceso *a quo* haya hecho de lo dispuesto en el art. 33.2 de Ley 11/2010, pero no a este precepto, que carece de efectos retroactivos, por lo que la cuestión de inconstitucionalidad resulta en este punto notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), en el específico significado que la reiterada doctrina de este Tribunal viene dando a esta noción, como antes hemos señalado.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a trece de septiembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.