|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 55/2016 |
| Fecha | de 1 de marzo de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, 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, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 6600-2015 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 6600-2015 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 24 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 28 de septiembre de 2015 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, por vulneración de los arts. 37.1 y 149.1.7 CE, así como por incurrir en “inconstitucionalidad mediata o indirecta en relación a la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del Estatuto de los Trabajadores”.

2. Los antecedentes de hechos relevantes para el examen de la cuestión son los siguientes:

a) La Federación de servicios públicos del sindicato UGT formuló ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears demanda de conflicto colectivo contra la entidad pública empresarial (de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears) “Serveis de Millora Agraria i Pesquera EPE”), contra el comité de empresa de dicha entidad y contra el sindicato Comisiones Obreras (CCOO), que dio lugar a los autos núm. 4-2015.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, la Sala dictó providencia el 13 de mayo de 2015 acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días para que formulen alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, por posible vulneración de los arts. 37.1 y 149.1.7 CE. El Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, actuando en representación y defensa de la entidad pública empresarial “Serveis de Millora Agraria i Pesquera EPE”, se opuso al planteamiento de la cuestión, por entender que no se cumple el juicio de relevancia, toda vez que en litigios anteriores la Sala había aplicado ya el precepto que ahora pretende cuestionar y porque considera que ese precepto no invade la competencia exclusiva estatal en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE) ni afecta a la fuerza vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE). La representación procesal del sindicato UGT expresó su preferencia por la resolución del asunto sin plantear cuestión de inconstitucionalidad. El sindicato CCOO, el comité de empresa y el Ministerio Fiscal no formularon alegaciones.

c) Por providencia de 14 de julio de 2015 la Sala acordó oír nuevamente a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días para que formulasen alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013. El sindicato CCOO manifestó en esta ocasión su parecer favorable al planteamiento de la cuestión, mientras que el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación y defensa de la entidad pública empresarial “Serveis de Millora Agraria i Pesquera EPE”, se opuso de nuevo al planteamiento de la cuestión, remitiéndose a lo expuesto en el escrito evacuado en contestación a la primera providencia. El sindicato UGT no formuló en esta ocasión alegaciones; el comité de empresa y el Ministerio Fiscal tampoco.

d) Por Auto de 28 de septiembre de 2015 la Sala acordó promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, por vulneración de los arts. 37.1 y 149.1.7 CE, así como por incurrir en “inconstitucionalidad mediata o indirecta en relación a la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del Estatuto de los Trabajadores”.

3. Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente.

La Sala dedica su primer razonamiento jurídico al juicio de aplicabilidad y de relevancia de la disposición adicional decimoquinta, de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013. Tras detallar las pretensiones del sindicato demandante en el proceso a quo y reproducir el precepto cuestionado, señala la Sala que el hecho de que en anteriores litigios hubiera aplicado la referida disposición no impide que en este caso pueda plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma.

Razona asimismo que la citada disposición resulta indudablemente aplicable al caso. La estructura salarial del personal de la entidad pública demandada venía siendo la establecida en el convenio colectivo aplicable (y, en su caso, el pacto individual) hasta que, en aplicación de lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, dicha entidad pública implantó el nuevo régimen retributivo y la nueva clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears regulados en dicha norma, con inclusión del complemento personal y transitorio previsto en el apartado 3.2 de la misma. La pretensión principal del sindicato demandante en el proceso a quo consiste en solicitar que se excluya del complemento personal y transitorio el importe de la antigüedad que venía percibiendo cada trabajador hasta la aplicación del nuevo régimen retributivo (a partir de enero de 2014); pretensión que resulta incompatible con lo establecido en diversos apartados de la disposición cuestionada.

Así, en concreto, resulta contraria a lo establecido en el apartado 3.1 de la disposición cuestionada, en cuanto determina que las retribuciones establecidas en esta Ley y las complementarias tienen que absorber la totalidad de las remuneraciones que viniera percibiendo cada trabajador en virtud de su régimen retributivo anterior “por cualquier concepto”; también es incompatible con lo previsto en el apartado 3.3, que textualmente señala que “el personal al servicio del sector público instrumental no puede ser retribuido por ninguno otro concepto que no esté previsto en esta disposición. Será nulo de pleno derecho cualquier convenio colectivo, acuerdo o pacto que se oponga a ello”. La pretensión subsidiaria —que se excluya del complemento personal y transitorio el importe de la antigüedad que venía percibiendo cada trabajador hasta la aplicación del nuevo régimen retributivo, a efectos de los mecanismos de absorción y/o eliminación— resulta incompatible con el apartado 3.2 d) de la disposición cuestionada, donde se establece que el complemento personal y transitorio que se reconozca “quedará absorbido por cualquier mejora retributiva que se pueda producir, incluidas las mejoras derivadas del cambio de puesto de trabajo”. Tanto la pretensión principal como la subsidiaria serían incompatibles con lo previsto en el apartado 3.3 (“el personal al servicio del sector público instrumental no puede ser retribuido por ninguno otro concepto que no esté previsto en esta disposición. Será nulo de pleno derecho cualquier convenio colectivo, acuerdo o pacto que se oponga a ello”) y en el apartado 5 (“una vez transcurrido el plazo de siete meses … sin que se hayan adoptado los acuerdos pertinentes para aplicar la nueva estructura profesional y el nuevo régimen retributivo, quedarán suspendidos los convenios colectivos, acuerdos y pactos ya firmados en el ámbito de las entidades que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma, en la medida estrictamente necesaria para la aplicación de lo que se establece en esta disposición”).

Seguidamente razona la Sala que la disposición cuestionada podría incurrir en vulneración del art. 149.1.7 CE, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral. A su juicio, el precepto cuestionado no es una norma de organización del personal laboral de la Comunidad Autónoma, ni tampoco una norma presupuestaria de contención de gastos de personal, sino una norma típicamente laboral; regula la estructura salarial y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; modifica las condiciones de trabajo existentes, establece normas en materia de compensación y absorción de retribuciones; declara la nulidad absoluta de todo convenio colectivo o pacto que se oponga a lo establecido en ella y establece la suspensión de convenios colectivos, transcurridos siete meses, en todo cuanto se oponga a la aplicación de esta norma. En consecuencia, el legislador autonómico habría invadido la competencia estatal exclusiva en materia de legislación laboral, pues las Comunidades Autónomas carecen de capacidad normativa para regular la relación laboral del personal a su servicio.

En segundo lugar considera la Sala que la disposición cuestionada podría incurrir en vulneración del art. 37.1 CE, que garantiza la fuerza vinculante de los convenios colectivos. Entiende que si la norma cuestionada la hubiera dictado el legislador estatal nada cabría reprocharle entonces en este sentido, dado el sometimiento del convenio colectivo a las leyes (SSTC 119/2014 y 8/2015, AATC 85/2011 y 104/2011), que han de entenderse como leyes estatales, en virtud del art. 149.1.7 CE. El legislador autonómico carece de competencia para emanar legislación laboral, por lo no puede declarar ni la nulidad de pleno derecho ni la suspensión de convenios colectivos que se opongan a la disposición que se cuestiona.

Por último considera la Sala que la disposición cuestionada podría incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradicción con “la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del estatuto de los trabajadores”, en la medida en que dicha disposición establece la nueva estructura salarial y la nueva clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sin respetar la negociación colectiva.

4. Por providencia de 19 de enero de 2016, este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. La Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones el día 6 de noviembre de 2015 interesando la inadmisión de la cuestión por las siguientes razones.

Tras describir los antecedentes del caso y las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial, advierte que si bien este promueve la cuestión respecto de la extensa disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, en su integridad, en realidad, como resulta del Auto de planteamiento, lo debatido en el proceso a quo es si se debe excluir del complemento personal y transitorio el importe de la antigüedad que cada trabajador venía percibiendo desde enero de 2014; subsidiariamente, la exclusión de dicho concepto e importe de antigüedad de los mecanismos de absorción o eliminación; extremos que aparecen regulados en los núms. 2.1, 2.4 y 3.2 d) y e) de dicha disposición adicional, a los que debe entenderse ceñida la cuestión.

Recuerda a continuación la doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE) y señala que la norma cuestionada tiene por objeto determinar cómo debe incluirse en la nómina el complemento de antigüedad del personal laboral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La norma tiene así un objetivo y fundamento económico y financiero, siendo una medida inserta en una ley de presupuestos que pretende racionalizar el régimen retributivo del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Administración autonómica. La disposición adicional cuestionada no incide sobre la legislación laboral en el sentido reconocido constitucionalmente, pues no afecta a la estructura básica y general de la normativa laboral ni a sus categorías fundamentales; está dirigida en exclusividad a algunos trabajadores que prestan servicios para su empleadora, la Comunidad Autónoma. Se trata, por tanto, de un supuesto igual al contemplado en el ATC 154/2014, de 27 de mayo, según la Fiscal General del Estado.

En cuanto a la pretendida vulneración del art. 37.1 CE, que garantiza la fuerza vinculante de los convenios colectivos, advierte la Fiscal General del Estado que, conforme a reiterada doctrina constitucional, del art. 37.1 CE no deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso si se trata de ley sobrevenida; en virtud del principio de jerarquía normativa es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley en sentido formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango normativo y no al contrario. Por otra parte, esto es aplicable tanto a las leyes estatales como a las autonómicas (ATC 154/2014). Debe tenerse en cuenta que la controversia gira en torno a una Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, siendo precisamente en las leyes de presupuestos donde se regulan las retribuciones del personal del sector público; en esta materia retributiva existe en la Ley del estatuto básico del empleado público un límite legal a la negociación colectiva, que resulta aplicable a las Comunidades Autónomas. La negociación colectiva de las retribuciones de los empleados públicos está restringida a las disponibilidades presupuestarias, sea cual sea la Administración pública empleadora.

Por lo que se refiere a la posible inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradicción de la disposición adicional decimoquinta de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013 con “la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del estatuto de los trabajadores”, a la que alude el Auto de planteamiento de la cuestión, la Fiscal General del Estado aduce que, dado el concreto objeto de la controversia en el proceso a quo (si se debe excluir del complemento personal y transitorio el importe de la antigüedad que cada trabajador venía percibiendo desde enero de 2014 y subsidiariamente la exclusión de dicho concepto e importe de antigüedad de los mecanismos de absorción o eliminación), no puede entenderse que el órgano judicial haya satisfecho en este punto el juicio de relevancia exigible (art. 35.2 LOTC).

Por todo ello la Fiscal General del Estado solicita que se dicte Auto inadmitiendo la presente cuestión de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013. Considera que el precepto autonómico cuestionado, que establece el régimen retributivo y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, regula una materia típicamente laboral; vulneraría por ello el art. 149.1.7 CE, que reserva en exclusiva al Estado la competencia para legislar en materia laboral. Entiende asimismo que incurre en vulneración del art. 37.1 CE, porque, al carecer el legislador autonómico de competencia para emanar legislación laboral, no puede declarar ni la nulidad de pleno derecho ni la suspensión de convenios colectivos que se opongan a lo establecido en la disposición cuestionada. En fin, considera que esta disposición puede incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradicción con “la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del Estatuto de los Trabajadores”.

La Fiscal General del Estado, por las razones expuestas en los antecedentes, ha interesado la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

En lo que aquí interesa (teniendo en cuenta lo razonado en el Auto de planteamiento de la cuestión y lo debatido en el proceso a quo, esto es, si se debe excluir del complemento personal y transitorio el importe de la antigüedad que cada trabajador venía percibiendo desde enero de 2014 y subsidiariamente la exclusión de dicho concepto e importe de antigüedad de los mecanismos de absorción o eliminación), el precepto cuestionado dispone en su apartado 3.1 que “las retribuciones establecidas en esta ley y las complementarias que resulten de la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de cada ente tienen que absorber la totalidad de las remuneraciones que perciba actualmente cada trabajador en virtud de su régimen retributivo anterior, por cualquier concepto, tanto fijo como variable”.

En su apartado 3.2 establece que “si como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema retributivo se produjera una reducción en el cómputo anual de las retribuciones del trabajador, se podrá reconocer, en el seno de la negociación colectiva y de manera excepcional, un complemento personal y transitorio que abarque la diferencia, el cual se configurará y absorberá de acuerdo con los criterios siguientes”. Entre esos criterios la letra d) de este apartado establece que ese complemento personal y transitorio “quedará absorbido por cualquier mejora retributiva que se pueda producir, incluidas las mejoras derivadas del cambio de puesto de trabajo”.

El apartado 3.3 dispone que “el personal al servicio del sector público instrumental no puede ser retribuido por ninguno otro concepto que no esté previsto en esta disposición. Será nulo de pleno derecho cualquier convenio colectivo, acuerdo o pacto que se oponga a ello”.

En fin, el apartado 5 (bajo el epígrafe “suspensión de pactos y acuerdos”) dispone lo siguiente: “dada la necesidad de asegurar la estabilidad presupuestaria y la corrección del déficit público, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, una vez transcurrido el plazo de siete meses previsto en los apartados anteriores sin que se hayan adoptado los acuerdos pertinentes para aplicar la nueva estructura profesional y el nuevo régimen retributivo, quedarán suspendidos los convenios colectivos, acuerdos y pactos ya firmados en el ámbito de las entidades que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma, en la medida estrictamente necesaria para la aplicación de lo que se establece en esta disposición”.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, este Tribunal puede rechazar a limine las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, si faltaren las condiciones procesales o fueran notoriamente infundadas.

Conforme a las razones que seguidamente se expondrán, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse notoriamente infundada en el significado que a esta noción le viene dando la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 301/2014, de 16 de diciembre, FJ 2; y, entre otros muchos, AATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 2; 32/2009, de 27 de enero, FJ 3; y 228/2015, de 15 de diciembre). Ello no implica un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial; procesalmente otorga a este Tribunal un cierto margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, realizando un examen preliminar de su viabilidad (ATC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 3).

3. La cuestión debe considerarse notoriamente infundada respecto de la duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial sobre la disposición adicional decimoquinta de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, en cuanto que esta disposición podría incurrir “en inconstitucionalidad mediata o indirecta en relación a la legislación laboral básica contenida en los arts. 22.1, 26.3, 41 y 82 del estatuto de los trabajadores”. En materia de legislación laboral la competencia estatal no es básica, sino exclusiva y plena, comprendiendo por ello tanto las leyes y normas con rango de ley como los reglamentos, de conformidad con el art. 149.1.7 CE; esto excluye absolutamente la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia (por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 5; 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; 7/1985, de 25 de enero, FJ 2; 86/1991, de 25 de abril, FJ 3; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4). Está fuera de lugar, por tanto, traer a colación en este caso el canon de la inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradicción con la legislación básica.

4. Descartada esta duda de constitucionalidad, resulta que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears aduce contra la validez del precepto autonómico cuestionado dos argumentos, planteados sucesivamente estrechamente relacionados entre sí.

El primero es de carácter netamente competencial, al discutir el órgano judicial promotor de la cuestión que una Comunidad Autónoma —en el presente caso, Baleares— tenga competencia para aprobar una norma con el contenido de la cuestionada, pues considera que la regulación de la estructura salarial y de la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears constituye per se legislación laboral; materia que pertenece exclusivamente a la competencia estatal (art. 149.1.7 CE). La disposición legal cuestionada no sería, según el órgano judicial, una norma de organización del personal de la Comunidad Autónoma, ni tampoco una norma presupuestaria de contención de gastos de personal, sino una norma típicamente laboral. En consecuencia, el legislador autonómico habría invadido la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.7 CE, pues las Comunidades Autónomas carecen de capacidad normativa para regular la relación laboral del personal a su servicio.

Ligado a este argumento, la Sala promotora de la cuestión aduce también que la disposición adicional decimoquinta de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013 incurre en vulneración del art. 37.1 CE, porque la sumisión del convenio colectivo a las leyes, que proclama la doctrina constitucional (por todas, SSTC 119/2014, de 16 de julio, y 8/2015, de 22 de enero, AATC 85/2011, de 7 de junio, y 104/2011, de 5 de julio), ha de entenderse referida a las leyes estatales, en virtud del art. 149.1.7 CE. El legislador autonómico carece de competencia para emanar legislación laboral, por lo no puede declarar ni la nulidad de pleno derecho de convenios colectivos o pactos individuales ni la suspensión de cualesquiera aspectos incluidos en convenio colectivo, concluye la Sala.

5. Para descartar las dudas de constitucionalidad que plantea la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013 debe partirse de la premisa de que no cabe duda de que el art. 149.1.7 CE reserva al Estado la facultad exclusiva en cuanto a la producción de las normas (legales y reglamentarias) que disciplinan la materia laboral con carácter general, como ya quedó señalado. No obstante, el órgano judicial promotor de la cuestión obvia en su planteamiento que la norma autonómica cuestionada no pretende regular con carácter general el régimen de la negociación colectiva o la fuerza vinculante de los convenios, extremos propios de la legislación laboral reservada al Estado; tiene una finalidad más modesta, que podría calificarse de interna o doméstica, ligada a condiciones concretas reconocidas al personal laboral al servicio de la propia Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el marco de las competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuye para la organización de su propio personal laboral y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal, sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE. En suma, como pone de manifiesto la Fiscal General del Estado, se trata, efectivamente, de una medida de gestión del personal propio que, en modo alguno, invade la legislación laboral estatal.

Aceptar el planteamiento del órgano judicial promotor de la cuestión llevaría a un entendimiento prácticamente ilimitado e inasumible del concepto de “legislación laboral”. De acuerdo con ello, sólo el Estado podría modificar o suspender aspectos incluidos en los convenios colectivos suscritos por las Administraciones autonómicas y locales con su propio personal laboral. No parece lógico reconocer a la Comunidad Autónoma competencia para concluir convenios colectivos con su personal laboral y negársela para suspenderlos, cuando ello venga requerido por el interés general. La norma autonómica no incide sobre la materia “legislación laboral” en el sentido del art. 149.1.7 CE, ya que no se refiere a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia Comunidad Autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares. Tampoco tiene por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal (AATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 3; y 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 3).

6. Como también recuerda la Fiscal General del Estado, de la doctrina constitucional no se desprende que los convenios colectivos solo estén subordinados a normas estatales, o siquiera a normas de rango legal, sino más ampliamente a “normas de mayor rango jerárquico” (SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 8, por todas; AATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5; 85/2011, de 7 de junio, FJ 8; y 104/2011, de 15 de julio, FJ 3; y 154/2014, de 27 de mayo, FJ 4, entre otros). Pueden ser desde luego tanto estatales como autonómicas (por todos, AATC 154/2014 y 228/2015), pues la competencia sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE) no es el único título jurídico que legitima para intervenir en esta materia.

El régimen retributivo y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que establece la disposición cuestionada, debe entenderse como una regulación orientada a la organización del propio personal laboral de la Comunidad Autónoma, relacionada con la disciplina presupuestaria en materia de gastos de personal. Así lo corrobora la lectura de la exposición de motivos de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013: “los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2013 se orientan a cumplir los principios de prudencia financiera, de transparencia y de eficiencia en la gestión y asignación de recursos, en el marco de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera”.

Para el logro de tales objetivos se destacan especialmente las medidas incluidas en la disposición adicional decimoquinta, señalándose al respecto que en la misma “se establecen las bases para la puesta en marcha del proceso de racionalización del régimen retributivo y de las categorías profesionales del personal de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con objeto de dar una solución definitiva a la situación actual, caracterizada por la heterogeneidad de categorías profesionales, de estructuras salariales y de cuantías retributivas, por la ausencia de una regulación formal de muchos de los complementos retributivos que se abonan, por la desigualdad interna en el seno de los propios entes en cuanto a las retribuciones que percibe el personal, y sus cuantías, por el elevado peso relativo de las denominadas retribuciones variables, lo cual distorsiona las previsiones iniciales del presupuesto de gastos de personal respecto del gasto que finalmente se ejecuta, y, finalmente, por la diversidad, no suficientemente justificada, de los niveles retributivos medios entre los diferentes entes, todo ello en cumplimiento del que ya se previó en el art. 26.1 del Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas”.

La doctrina del Tribunal Constitucional no encuadra las medidas legislativas estatales de contención del gasto de personal en la competencia estatal sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE), ni en la competencia estatal en materia de “funcionarios públicos” (art. 149.1.18 CE), sino en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7). Además, considera que este tipo de medidas de contención de gastos de personal encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la Hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (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, por todas).

Tanto el art. 156.1 CE como el art. 149.1.13 CE presuponen la capacidad de las Comunidades Autónomas para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos; esa capacidad se incardina precisamente dentro de la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). Las específicas medidas de disciplina presupuestaria del gasto público adoptadas por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se vinculan a su competencia normativa en materia de “ordenación de la hacienda de la Comunidad Autónoma” (art. 30.28 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears) y de “ordenación y planificación de la actividad económica” (art. 31.6 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), en relación con las competencias ligadas a la organización y funcionamiento de la Administración autonómica (arts. 30.1, 79 y 80 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

De conformidad con su autonomía financiera y su potestad organizativa, cada Comunidad Autónoma fija para el personal a su servicio la clasificación profesional y las retribuciones y estructura retributiva que considera oportunas, respetando los límites impuestos con carácter general por el Estado. La capacidad de las Comunidades Autónomas para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos solo queda desplazada en la medida en que el Estado haya ejercido sus competencias ex art. 149.1.13 CE. Las Comunidades Autónomas están obligadas a respetar las medidas básicas en materia de gastos de personal establecidas por el Estado; respetando esas bases o no existiendo tales medidas básicas, la competencia autonómica en materia económica les faculta para llevar a cabo las medidas de disciplina presupuestaria relacionadas con los gastos de personal que estimen necesarias. No se ha aducido por el órgano judicial promotor de la cuestión que el legislador estatal haya ejercido sus competencias derivadas del art. 149.1.13 CE o de otro título competencial, para regular la concreta cuestión controvertida, impidiendo materialmente que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears adopte una medida como la cuestionada.

Finalmente, se observa que el tipo de norma utilizada en el presente supuesto (una norma de rango legal incluida en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma) resulta idónea para el fin perseguido. En el contexto económico previsto para el año 2013, tal fin estaba plenamente justificado en el interés general de alcanzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como se razona cumplidamente en el apartado antes transcrito de la exposición de motivos de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a uno de marzo de dos mil dieciséis.