

Sentencia

Sala Segunda. Sentencia 224/2015, de 2 de noviembre de 2015 (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015).

STC 224/2015

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 Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7124-2013, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 5 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 193-2013, el Auto de 18 de septiembre de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su aplicación al personal laboral del sector público, por posible lesión del art. 9.3 CE, sobre el principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se formuló por la Confederación General del Trabajo (CGT), el Sindicato de Circulación Ferroviario (SCF), la federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras (FSC-CCOO) y la federación estatal de servicios de la Unión General de Trabajadores (UGT), demanda de conflicto colectivo que dio lugar a los autos núm. 193-2013. Las citadas organizaciones sindicales interpusieron demanda de conflicto colectivo contra RENFE-Operadora y el comité general de empresa de RENFE-Operadora, suplicando que se reconociese el derecho de los trabajadores afectados (todos los trabajadores de RENFE-Operadora, incluidos los subrogados que provienen de la empresa FEVE) a que RENFE-Operadora les restituyese en su integridad la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 dejada de abonar, así como que restituyese a los trabajadores que no perciben pagas extra (una parte del personal laboral de RENFE-Operadora percibe las cuantías correspondientes a las pagas

extraordinarias prorrateadas en las doce pagas mensuales) la catorceava parte de la retribución total anual que les había sido descontada en las nóminas correspondientes a los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2012; subsidiariamente, que se les reconozca a los trabajadores a los que se le ha dejado de abonar la paga extra del mes de diciembre de 2012 el derecho a percibir la parte proporcional de dicha paga extra correspondiente al periodo devengado desde el 1 de enero al 14 de julio de 2012, y a quienes no perciben pagas extra se les reconozca el derecho a que no se les descuente cantidad alguna por el periodo transcurrido desde el 1 de enero al 14 de julio de 2012. Entre otros argumentos, los demandantes invocaron la inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, por infracción del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, al entender que se priva a los trabajadores del sector público de la totalidad de la paga extraordinaria de diciembre que se devenga desde el 1 de enero.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 4 de julio de 2013 dando traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para alegaciones en el plazo común de diez días sobre la pertinencia de presentar una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. La duda de constitucionalidad se concreta en que el citado precepto, al establecer la reducción de retribuciones en la cuantía que correspondería percibir en concepto de paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 o, cuando no se perciben pagas extraordinarias, en la catorceava parte de la retribución total anual, sin prever en ninguno de los dos casos excepción alguna respecto de la parte ya devengada a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, el 15 de julio de 2012, podría vulnerar el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al ser la paga extraordinaria una manifestación del salario diferido que se devenga día a día.

c) Con fecha 10 de julio de 2013 el Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones, en el que optó por no entrar en el fondo de la cuestión, limitándose a señalar que el juicio de relevancia está correctamente planteado, por lo que corresponde a la Sala resolver sobre el planteamiento de la cuestión en los términos previstos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). El 23 del mismo mes y año los demandantes presentaron escrito de alegaciones solicitando que se plantease la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, la representación procesal de RENFE-Operadora, que presentó sus alegaciones el 24 de julio de 2013, se opuso al planteamiento de la cuestión.

3. Por Auto de 18 de septiembre de 2013, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) Tras una síntesis de los antecedentes de hecho y la transcripción del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, se señala que está claro que tal disposición suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público y asimismo que establece que en aquellos casos en que no se contemple expresamente la percepción de pagas extras o se perciban más de dos al año (lo que acontece con parte de los trabajadores de RENFE-Operadora) las retribuciones anuales totales se reducen en una catorceava parte. Esa supresión y reducción retributiva se hace efectiva a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012), sin precisar excepciones por derechos ya devengados. Estima la Sala que el Gobierno es plenamente consciente de la posibilidad de que haya comenzado a devengarse la paga extraordinaria o equivalente cuya percepción se suprime, en tanto que en el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 se indica que

la medida afecta a las cuantías "que corresponda percibir", en tiempo verbal no condicional, admitiendo que el derecho ya se habría generado, no obstante lo cual cierra la puerta a su abono.

Desde esa perspectiva, entiende la Sala que no es posible interpretar el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 considerando que cabe abonar aquella parte de la paga extraordinaria de diciembre que ya se hubiera devengado a la fecha de la entrada en vigor de la citada norma. Así, "por mucho que ya se hubiera devengado la parte proporcional a catorce días (desde el 1 de julio al 14)", la aplicación del citado art. 2 impediría su abono. Lo mismo acontece con el descuento de la catorceava parte de la retribución anual. Atendiendo a la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que se cita, según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido y se devengan día a día, entiende la Sala que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 podría considerarse contrario al art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la seguridad jurídica, puesto que se estaría suprimiendo el derecho ya generado a percibir la parte proporcional de la paga extraordinaria devengada antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

Expuesto lo que precede, indica la Sala que la norma cuestionada es determinante para el resultado del litigio y no admite una interpretación que la acomode a la Constitución. Una de las pretensiones formuladas por los demandantes es, justamente, que se mantenga incólume la percepción de la parte ya devengada de la paga extra de diciembre de 2012, o que no se descuenta la catorceava parte de la retribución anual, en su caso, a pesar de lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Posteriormente se hace referencia a las alegaciones realizadas por las partes y el Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia, y se señala que tras ellas subsiste la duda de inconstitucionalidad.

b) Seguidamente se refiere la Sala a la doctrina constitucional sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Señala que, conforme a dicha doctrina, solo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del citado precepto cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta a "situaciones agotadas". El espíritu restrictivo que impregna el art. 9.3 CE queda plasmado en la STC [89/2009](#), de 20 de abril, que ha aclarado que la mención de ese precepto constitucional a la "restricción de derechos individuales" ha de entenderse referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. A la vista de lo anterior, lo primero que hay que preguntarse es si en este caso estamos ante un derecho individual en el sentido apuntado desde esa consideración restrictiva, lo que entiende la Sala que merece una respuesta positiva. En tal sentido, se prosigue afirmando que los derechos retributivos del personal del sector público pertenecen a la esfera general de protección de la persona consagrados en el art. 35.1 CE, que reconoce el derecho a la remuneración suficiente (lo que, en principio, se correspondería sólo con el salario mínimo interprofesional) y también el derecho al trabajo (una de cuyas notas esenciales es su carácter remunerado). Por su parte el estatuto de los trabajadores, aprobado por el legislador en cumplimiento del mandato contenido en el art. 35.2 CE, reconoce en su art. 31 el derecho del trabajador a dos gratificaciones extraordinarias al año, una en Navidad y otra en el mes que se determine por convenio colectivo o por acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores. A su vez, el art. 27 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, dispone que "las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo

caso lo establecido en el art. 21 del presente Estatuto”; precepto este último — concluye la Sala— que vincula las retribuciones de los funcionarios y del personal laboral del sector público a los límites fijados en las leyes de presupuestos del Estado.

Partiendo de este enfoque, se señala que el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo con naturalidad el encaje en el supuesto de hecho del art. 9.3 CE en el caso de normas que, como la cuestionada, se inspiran en la finalidad de la contención del gasto público mediante la reducción retributiva. En este sentido se citan la STC330/2005, de 15 de diciembre (en la que se niega que la regulación de la retribución para el personal de una Administración autonómica vulnere el art. 9.3 CE pero por motivos distintos a su no consideración como derechos individuales a los que alude el precepto) y el ATC 162/2012, de 13 de septiembre (que rechaza que la reducción de las retribuciones impuesta legalmente afecte al art. 9.3 CE, pero no por no tratarse de derechos individuales protegibles sino por no poseer efectos retroactivos al examinarse una regulación *pro futuro*). A la vista de todo ello, se considera que en el presente caso nos encontraríamos ante derechos individuales amparables por el principio de interdicción de retroactividad (art. 9.3 CE).

c) A continuación analiza la Sala si el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, al establecer la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público o, en su caso, el descuento de la catorceava parte del total de la retribución anual, supone una retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE; esto es, la que incide sobre los efectos jurídicos ya producidos al amparo de una norma anteriormente vigente. Para ello, considera preciso determinar si el derecho a la paga extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor el Real Decreto-ley 20/2012 o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho, o de un derecho futuro o condicionado.

Indica la Sala que, dado que la regulación legal de las pagas extraordinarias no ofrece respuesta a este interrogante (se limita a fijar el momento de su percepción), se ha de tener en cuenta la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en unificación de doctrina que se cita, que configura la paga extraordinaria como de devengo diario y de cobro aplazado. Tras ello, se pregunta la Sala si la posible inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 puede operar tomando como referencia un criterio jurisprudencial y llega a la conclusión de que la configuración normativa del derecho a las pagas extraordinarias se ve complementada por su configuración jurisprudencial, por lo que la respuesta habría de ser afirmativa. Se añade a este respecto que no estamos ante un pronunciamiento aislado de un tribunal menor, sino ante jurisprudencia, que, además, ha sido dictada en unificación de doctrina. Por ello, el criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre el devengo diario de las pagas extraordinarias “se alza con valor normativo complementario, salvaguardando la pureza de la ley, de modo que forma una unidad con la misma como parámetro de inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, concluye la Sala que “estamos ante un derecho que se genera día a día, incorporándose como tal al acervo patrimonial de los trabajadores”. “En el caso examinado, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral a partir del 1 de julio, por disponerlo así el Convenio colectivo de aplicación”, a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 “ya se había devengado y generado el derecho a la parte proporcional a

catorce días de trabajo”, que sin embargo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 suprime, operando con ello “una retroactividad auténtica o de grado máximo”.

d) Se pregunta a continuación la Sala en su Auto de planteamiento de la cuestión si, aun siendo esa retroactividad de grado máximo, puede resultar justificada por concurrir exigencias cualificadas del bien común que podrían imponerse excepcionalmente (STC 197/1992, de 19 de noviembre). La Abogacía del Estado alegó, en este sentido, la exigencia de unos fuertes ajustes presupuestarios provocados por la situación de crisis económica. Sostiene que la necesidad de reducir el déficit público que inspira la norma cuestionada constituiría ese objetivo de procurar el bien común y proteger el interés general, lo que permitiría exceptuar la interdicción de retroactividad. Discrepa la Sala de esta conclusión, porque considera que la crisis económica podría acaso justificar determinadas medidas restrictivas de derechos individuales como la cuestionada, pero no puede abrir la puerta, sin más, a que esas restricciones operen de modo retroactivo. Entiende la Sala que la excepción a la irretroactividad recogida en la doctrina constitucional debe interpretarse de forma restrictiva y que no cabe extenderla a toda medida de interés general. En otras palabras, estima la Sala que la reducción del déficit público puede justificar muchas medidas; no reúne sin embargo la nota de cualificación absolutamente excepcional que sería necesaria para sacrificar el principio constitucional de seguridad jurídica que sustenta la irretroactividad, en aras del bien común. Es el interés general lo que se ataca cuando se niega a quienes han prestado sus servicios al sector público el derecho a percibir el salario correspondiente. Se hace referencia también en el Auto de planteamiento a algunos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los que —según la Sala— este Tribunal mantiene una concepción cualificada del “interés general” y descarta que la pretensión de reducir el gasto público, por muy urgente y necesaria que sea, constituya sin más un “bien común”, que abra la puerta a exceptuar los principios constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica, principios que sí cabría identificar, en cambio, con el interés general de los ciudadanos.

e) Finalmente, la Sala se plantea la posibilidad de que estemos ante una expropiación legislativa de derechos, pero rechaza tal posibilidad en tanto que la previsión de una hipotética compensación o devolución futura de cantidades en modo alguno resultaría asimilable al justo precio al que alude la Ley de expropiación forzosa. Añade que ni está garantizada, ni es propiamente una devolución, puesto que las cuantías detraídas se transformarían en aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro en los términos que establezca el legislador, sujetas, además, al previo cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por otra parte, el carácter meramente hipotético y condicionado de la devolución de las cantidades detraídas a raíz de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, “diluye cualquier brizna de proporcionalidad de la compensación que pudiera alegarse para justificar la injerencia retroactiva y se aleja del todo del concepto de expropiación legislativa de derechos”.

f) Añade la Sala que en el específico caso de los trabajadores para los que se establece (art. 2.5 del Real Decreto-ley 20/2012) la reducción de retribuciones anuales totales en una catorceava parte, en aquellos casos en que no se contemple expresamente la percepción de pagas extras o se perciban más de dos al año, se plantea también la posibilidad de que la medida afecte a salarios ya devengados a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, con posible vulneración igualmente del principio de interdicción de retroactividad (art. 9.3 CE).

Por todo lo expuesto, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional concluye que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del

sector público, ha podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales previsto en el art. 9.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 28 de enero de 2014; deferir a la Sala Segunda su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas 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 al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la resolución a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese efectivamente la cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado".

5. Por escrito registrado el 5 de febrero de 2014 la Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de que se diera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

Mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa para que se diera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones registrado el 20 de febrero de 2014, se personó interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Juzgado no se cuestiona genéricamente la supresión de la paga extra al personal funcionario, sino que tan solo reprocha al legislador el que no haya incluido una disposición transitoria por la cual se hubiera exceptuado de la mencionada supresión la parte proporcional de la paga extraordinaria que se entiende devengada del 1 de junio al 15 de julio, fecha esta última de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012. En definitiva, entiende que lo que se plantea es una inconstitucionalidad por omisión y que la consecuencia que podría derivarse, no sería la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sino simplemente la de imponer al legislador, con respecto a su libertad de configuración, el establecimiento de una expresa excepción a la supresión de la paga extraordinaria de Navidad (la correspondiente a la parte proporcional de los días 1 de junio a 15 de julio de 2012).

Precisado lo anterior, el Abogado del Estado pasa a contestar los puntos argumentales del Auto de planteamiento, y comienza negando que nos encontremos ante una "disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales" en el sentido del art. 9.3 CE. Se indica, en tal sentido, que una norma que aspira a la contención del gasto de personal (como principal componente del gasto público) no es ni una norma sancionadora, ni una norma restrictiva de derechos en el sentido constitucional de la expresión. Tampoco el art. 35.1 CE (derecho a una remuneración suficiente) comprendería el derecho al "mantenimiento" de una determinada retribución con independencia de la coyuntura económica, ni permitiría afirmar que una reducción salarial es una norma constitucionalmente restrictiva de derechos en el sentido del art. 9.3 CE.

Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal apreciase que sí nos encontramos ante una "disposición restrictiva de derechos individuales", el Abogado del Estado niega que la norma cuestionada establezca una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. En este sentido, señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional sólo la retroactividad "auténtica o de grado máximo" (que supone la incidencia sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas) está incluida en la prohibición de ese precepto constitucional, no estándolo, por el contrario, la retroactividad "impropia o de grado medio" (que incide en situaciones jurídicas actuales aún no concluidas), pero que puede tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica. Pues bien, según el Auto de planteamiento, la cuestión radica en determinar si el derecho a la paga extraordinaria de Navidad, en cantidad proporcional a los días 1 de junio a 15 de julio, "estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor" el Real Decreto-ley 20/2012, o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

Para el Abogado del Estado resulta evidente que una determinada interpretación jurisprudencial de un precepto legal no puede erigirse en parámetro de constitucionalidad de otra norma de rango legal, o lo que es lo mismo, no puede pretenderse la inconstitucionalidad de esta última sobre la base del modo en que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha configurado una determinada partida salarial. Al contrario, es la jurisprudencia la que tiene que adaptarse a lo que disponga el legislador. Prosigue diciendo que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha entendido, precisamente, que las gratificaciones extraordinarias se devengan en el momento del pago; concepción esta, por otro lado, perfectamente conforme con los arts. 26 y 31 de la Ley del estatuto de los trabajadores, así como con la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con los tributos de hecho imponible duradero (y respecto de los que el legislador puede modificar algunos aspectos por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos) de los que se ha dicho que se estaría afectando a hechos imposables aún no consumados (STC [176/2011](#), de 8 de noviembre). Traslado esa doctrina a la legislación laboral, cabe entender que las gratificaciones extraordinarias se generan en un período determinado, si bien no surten efecto ni se incorporan propiamente al patrimonio del trabajador hasta el momento en que deben abonarse, por lo que el legislador puede modificarlas durante el período de generación. En suma, entiende el Abogado del Estado que no hay en este caso una eficacia retroactiva, dado que el Real Decreto-ley 20/2012 incide sobre una paga extraordinaria que todavía no se ha percibido.

Seguidamente sostiene el Abogado del Estado que aún en el caso de que se considerase que la norma supone una retroactividad auténtica, concurrirían excepcionales circunstancias de interés público que la justificarían. Recuerda en este sentido que, de conformidad con la doctrina constitucional (STC [173/1996](#), de 31 de octubre) y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 26 de abril de 2005), pueden reputarse conforme a la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando existieran claras exigencias de "interés público". Aplicando tal doctrina al presente caso, considera que la medida cuestionada encontraría su justificación en un interés público relevante, como lo es el de la necesidad de realizar fuertes ajustes presupuestarios en el marco de una crisis económica sin precedentes, siendo la reducción de las retribuciones prevista en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 una medida extraordinaria de contención de gastos de personal que tiene por finalidad

contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

En tal sentido, se hace referencia a lo indicado al respecto en el preámbulo y exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 y en el debate de convalidación de la norma, así como a los datos ofrecidos en los sucesivos informes anuales del Banco de España de 2008, 2009, 2010 y 2011. También se señala que este Tribunal no se ha mostrado ajeno a la gravedad de la crisis económica que atraviesa la zona euro, habiéndose hecho eco de la profunda crisis presupuestaria en diversas resoluciones (singularmente, entre otros, en el ATC [160/2011](#), de 22 de noviembre). Teniendo en cuenta todo lo anterior, se afirma que en la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit del 8,9 por 100 del PIB en 2011 al 6,3 por 100 en 2012, lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público. Se recuerda, asimismo, que la estabilidad presupuestaria es un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y, en fin, que el análisis de la norma cuestionada ha de partir del contexto recesivo descrito.

Por todo ello, se interesa la desestimación de la cuestión.

7. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 25 de febrero de 2014 interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Coincidiendo con lo expuesto en el Auto de planteamiento de la cuestión, considera el Fiscal que los derechos retributivos de los trabajadores están integrados en la "esfera general de protección de la persona" que contempla este Tribunal como límite a la eficacia de la norma retroactiva, en concreto, se enmarcarían dentro del derecho al trabajo y a la remuneración suficiente que prevé el art. 35.1 CE. En este sentido prosigue diciendo que si bien no llegan a comprometerse en este caso derechos fundamentales o libertades públicas, sí que se ven concernidos derechos individuales que son expresión directa de la esfera general de protección de la persona. Además, afirma que la idea de sanción resultará robustecida en este caso desde el momento en que se pretende extraer del patrimonio de los ciudadanos y sin indemnización, un bien o un derecho del que ya dispone.

Llegados a este punto, pasa a analizar si la norma cuestionada contiene un grado de retroactividad permitido por el art. 9.3 CE a la luz de la doctrina constitucional que se sintetiza. Y llega a la conclusión de que resulta obvia la supresión por la norma de un efecto jurídico ya agotado, en tanto derecho incorporado definitivamente al patrimonio de los funcionarios, a quienes la aplicación retroactiva de la norma obligaría a la devolución de parte de los salarios ya percibidos, pues como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las gratificaciones extraordinarias se devengan día a día. A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente, a juicio del Fiscal General del Estado, que las pagas extraordinarias se devengan desde la fecha de inicio del cómputo de cada período semestral y que tal devengo se produce día a día, incorporándose cada jornada al patrimonio del trabajador, y ello con independencia de que su efectiva percepción tenga lugar en el último mes del período (salario devengado pero de percepción diferida). De este modo, sostiene que la privación de la cantidad correspondiente a dicho período supondría la restricción injustificada de un derecho individual que como tal prohíbe el art. 9.3 CE. Además, entiende que el criterio del Auto de planteamiento tendría el respaldo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de 14 de mayo de 2013 (caso *N.K.M. v. Hungría*), que declaró la vulneración del art. 1 del protocolo núm. 1 anexo al Convenio por un acto de

privación de la cuantía de una indemnización (cantidad devengada pero no percibida) por cese a una funcionaria, señalándose que “los bienes” en el sentido del citado art. 1 son “bienes existentes” o activos, en los que el solicitante puede tener por lo menos una “expectativa legítima” de que esta se realizará. Y entiende que en el caso ahora examinado sí existía esa expectativa legítima conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al tratarse de cantidades de devengo diario.

Prosigue diciendo que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional no rechaza la posibilidad de una actuación extraordinaria por parte de los poderes públicos para que, en atención a la excepcionalidad de determinadas circunstancias o exigencias del bien común, pueda dotarse de eficacia retroactiva máxima a una normativa privativa de derechos. Sin embargo, tal hipótesis no puede suponer un aval genérico para que con esa excusa el poder público pueda conducirse apartándose de una expresa previsión legal, añadiéndose que el art. 33 CE impide la expropiación de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social si no se acompaña de un justiprecio. Entiende, en suma, que los compromisos meramente posibilistas contemplados en la norma relativos a genéricas aportaciones a futuros fondos carecen de la mínima concreción para que les alcance el calificativo de justo precio debido. Es más, aquellas intenciones parcialmente reparadoras se refieren a la supresión de las cantidades a devengar a lo largo de todo el semestre y no específicamente al período al que se concreta la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se centra exclusivamente en el periodo ya devengado, y en concreto, en el transcurrido durante las fechas comprendidas entre la correspondiente al inicio del cómputo del devengo de la paga extraordinaria y la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012).

El Fiscal General del Estado concluye sus alegaciones precisando que en el Auto de planteamiento no se cuestiona todo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 sino en concreto, su apartado 2.2 ya que es éste el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido a su conocimiento y relevante en cuánto la demanda del proceso subyacente se refiere exclusivamente al personal laboral y no a personal funcionario o estatutario. Asimismo, en cuanto a los efectos de la hipotética declaración de inconstitucionalidad, se indica que tratándose de un supuesto de retroactividad máxima en relación con derechos ya integrados en el patrimonio de sus titulares, el efecto en caso de una declaración de inconstitucionalidad habría de limitarse al período ya mencionado comprendido entre las fechas del 1 y el 15 de julio de 2012.

8. Por providencia de 29 de octubre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de noviembre del mismo año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Este precepto, en lo que aquí importa, dispone para el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, la supresión de la paga extraordinaria (o equivalente) del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la Sala entiende que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del sector público, puede vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al no contemplar excepción alguna respecto

de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012).

En los términos en que han sido recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, el Fiscal General del Estado coincide con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el Auto de planteamiento de la cuestión, por lo que interesa la estimación de la misma, mientras que el Abogado del Estado solicita su desestimación.

2. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada conviene realizar una serie de precisiones para acotar debidamente el objeto de la misma y el alcance de nuestro enjuiciamiento.

a) En primer lugar, resulta obligado advertir, en consonancia con lo manifestado en sus alegaciones respectivas por el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, que, si bien la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 en su integridad, lo cierto es que de los razonamientos que se contienen en el Auto de planteamiento se infiere sin dificultad que no se cuestiona todo el precepto sino sólo “en su aplicación al personal laboral del sector público” (como se precisa expresamente en la parte dispositiva del Auto). Ello se conecta lógicamente con el juicio de relevancia, correctamente expresado por el órgano judicial.

La cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso de conflicto colectivo promovido por varios sindicatos con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga extra de diciembre de 2012 al personal laboral de una entidad pública estatal (RENFE-Operadora), así como del descuento de la catorceava parte de las retribuciones anuales, efectuado en aplicación de la misma norma, a los trabajadores de la misma entidad cuyo régimen retributivo no contempla el concepto de paga extraordinaria; proceso en el que lo pretendido por los demandantes con carácter subsidiario a la pretensión principal (referida a que no se apliquen en esa entidad pública las medidas de supresión o reducción de retribuciones previstas por el Real Decreto-ley 20/2012) es justamente que se declare el derecho de los trabajadores de esa entidad a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 o equivalente que consideran ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, porque, de acuerdo con el art. 9.3 CE, no cabe que la supresión de esa paga extra tenga efectos retroactivos; lo mismo se predica del descuento de la catorceava parte de las retribuciones anuales al personal cuyo sistema retributivo no contempla el concepto de paga extraordinaria, por entender la Sala que la medida afecta a salarios ya devengados a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, con posible vulneración igualmente del principio de interdicción de la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

De este modo, en los términos en que ha sido planteada, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de retribuciones en 2012 para todo el personal del sector público —definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012—, como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012; también al apartado 2.2 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere específicamente a la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, o equivalente, al personal laboral del sector público; y al apartado 5 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de

una catorceava parte de las retribuciones totales anuales a los trabajadores del sector público cuyo régimen retributivo no contemple expresamente la percepción de pagas extraordinarias o que perciban más de dos pagas extraordinarias al año.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 en sí misma considerada (que es la pretensión principal que se deduce por los sindicatos demandantes en el proceso *a quo*, como se ha dicho); sino sólo en cuanto su aplicación haya podido suponer la infracción del principio de irretroactividad establecido en el 9.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías que se entienden ya devengadas de dicha paga extra a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (que tuvo lugar el 15 de julio de 2012, conforme a su disposición final decimoquinta); y lo mismo en cuanto al descuento de la catorceava parte de las retribuciones anuales efectuado en aplicación del art. 2.5 del Real Decreto-ley 20/2012 al personal de RENFE-Operadora cuyo sistema retributivo no contempla el concepto de paga extraordinaria. A esta concreta duda (plantada a partir de las pretensiones subsidiarias en el proceso *a quo*) deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

c) Conviene asimismo advertir que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional no cuestiona el art. 3.2 del Real Decreto-ley 20/2012. Este reitera, para el personal laboral del sector público estatal incluido en el art. 27 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012 (personal en el que se cuentan los trabajadores de la entidad pública empresarial estatal RENFE-Operadora), la regla de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 establecida en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Tampoco cuestiona la Sala el art. 6 del Real Decreto-ley 20/2012, que, en consonancia con esa misma regla, suprime durante el año 2012 para el personal laboral del sector público "la percepción de la gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad contenida en el art. 31 del Estatuto de los Trabajadores". Por tanto, las previsiones contenidas en los arts. 3.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012 quedan fuera de nuestro pronunciamiento.

3. Delimitado el alcance de nuestra decisión, debemos remitirnos a lo dicho recientemente en la STC [83/2015](#), de 30 de abril, FJ 3, sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, como consecuencia de lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015. Bajo el epígrafe "Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012", se establece, en su apartado 1.1, que cada Administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida, según establece el apartado 1.2. En su apartado 2 dispone las reglas para el abono de dichas cantidades al personal del sector público estatal (entre el que se encuentran los trabajadores de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora), previsiones cuya aplicación efectiva se ha llevado a cabo en el ámbito del sector público estatal conforme a las instrucciones contenidas en la resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas de 29 de diciembre de 2014 (publicada en el "Boletín Oficial del Estado" de 2 de enero de 2015). En ella se precisa: "El reconocimiento del derecho a recuperar las cantidades dejadas de percibir se produce por imperativo de la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y produce sus efectos a partir de este último año, por lo que todas las

cantidades que se reconozcan en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional constituyen percepciones correspondientes al ejercicio de 2015”.

En el presente caso ha de estarse a lo dispuesto en el apartado III de las referidas Instrucciones, que contiene las reglas aplicables al personal laboral del sector público estatal al que no le resulte de aplicación el III convenio colectivo único del personal laboral al servicio de la Administración General del Estado; en esta situación se encuentra el personal incluido en el ámbito de aplicación de los convenios colectivos de RENFE y de la extinta FEVE en los que se fundamentan las pretensiones deducidas en el proceso *a quo*.

En la STC [83/2015](#), FJ 3, se recuerda la reiterada doctrina constitucional sobre los efectos extintivos del objeto del proceso en las cuestiones de inconstitucionalidad, como consecuencia de la derogación o modificación de la norma legal cuestionada y esto acontece en el presente caso.

4. Así, en el conflicto colectivo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad se discute el derecho de los trabajadores de una entidad pública empresarial del sector estatal (RENFE-Operadora) a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, que suprimió el derecho a su percepción; así como el derecho a percibir la parte proporcional correspondiente al descuento de la catorceava parte de las retribuciones anuales totales efectuado en aplicación de la misma norma al personal cuyo sistema retributivo no contempla el concepto de paga extraordinaria.

Planteada la cuestión es obligado concluir como hicimos en la STC [83/2015](#) que “la recuperación por esos trabajadores de la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extra de diciembre de 2012 ... supone la satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida en el proceso laboral sobre la que se articula la presente cuestión. Esto la hace perder su objeto, al ser tal satisfacción extraprocesal uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad (STC [6/2010](#), FJ 2; AATC 945/1985, de 19 de diciembre; 723/1986, de 18 de septiembre; y 485/2005, de 13 de diciembre).”

En conclusión, “la regulación contenida en la citada disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015, determina la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues, ‘aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad’ (por todas, STC [6/2010](#), FJ 3 y [83/2015](#), FJ 3; y en el mismo sentido AATC [340/2003](#), de 21 de octubre, FJ único; y [75/2004](#), de 9 de marzo, FJ único)” (STC [83/2015](#), FJ 3).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad por desaparición sobrevinida de su objeto.

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

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil quince.