

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**9386** *Sala Segunda. Sentencia 171/2015, de 20 de julio de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 890-2014. Planteada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7 en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015).*

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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 890-2014, promovida por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 14 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un oficio del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, de 6 de febrero de 2014, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento abreviado núm. 588-2013, el Auto de 22 de enero de 2014 por el 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, por posible vulneración del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE, en su aplicación a los funcionarios públicos.

2. Resumidamente, los antecedentes del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Doña C.G.A., funcionaria del cuerpo de maestros, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de abono de la parte proporcional de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2012, anterior a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, por providencia de 28 de noviembre de 2013 el órgano judicial acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del citado Real Decreto-ley 20/2012, por posible vulneración del

principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), en la medida en que suprime el derecho de los funcionarios a percibir cuantías de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 ya devengadas a la fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley.

c) Evacuado dicho trámite, por Auto de 22 de enero de 2014 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 acordó la elevación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. La duda de constitucionalidad, basada en la vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales que garantiza el art. 9.3 CE, se fundamenta en el Auto de planteamiento en los razonamientos que a continuación se resumen:

a) La redacción del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal funcionario en su cuantía total, sin excepción alguna respecto a posibles derechos ya devengados en el momento de su entrada en vigor, que tuvo lugar el 15 de julio de 2012.

Atendiendo a la consolidada jurisprudencia según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido que se devenga día a día, ello podría confrontar la norma cuestionada con el 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.

b) Partiendo de lo razonado en el Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2013, y conforme a la doctrina constitucional relativa al principio de irretroactividad recogido en el art. 9.3 CE (por todas, STC 112/2006, de 5 de abril), 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). El mandato del art. 103.3 CE ha tenido lugar mediante la promulgación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, que en los arts. 21 y 22, al regular los derechos retributivos de los funcionarios, determina que las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de las retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias. Las retribuciones de los funcionarios deben pues conceptuarse como derecho que pertenece a la esfera general de protección de la persona, y el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo con naturalidad su encaje en el supuesto de hecho del art. 9.3 CE, incluso ante normas que, como la cuestionada, se inspiran en la finalidad de contención del gasto público mediante la reducción retributiva (STC 330/2005, de 15 de diciembre, y ATC 162/2012, de 13 de septiembre).

c) Para determinar si el derecho a la paga extraordinaria de diciembre 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 caso de los funcionarios de carrera existe una previsión legal expresa, el art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988, cuyo párrafo primero determina que las pagas extraordinarias se devengan el primer día de los meses de junio y diciembre, si bien del resto del precepto se desprende que se conceptúa la paga como salario diferido que se devenga día a día o, si se prefiere, como un salario que se percibirá en cuantía proporcional al tiempo de servicios efectivamente prestados.

Por ello, no cabe admitir en este punto que la naturaleza de las pagas extraordinarias de los funcionarios públicos difiera sustancialmente de la de los demás trabajadores, por lo que, a falta de jurisprudencia específica de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, debe considerarse plenamente aplicable la doctrina sentada por la Sala Cuarta sobre el devengo diario de las pagas extraordinarias, que «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».

Estamos ante un derecho que se genera día a día, incorporándose como tal al acervo patrimonial de los funcionarios. En el caso examinado, atendiendo a la regulación legal señalada, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral a partir del 1 de junio de 2012, 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 un mes y 14 días de trabajo que, sin embargo, se suprime, operando una retroactividad auténtica o de grado máximo.

d) Retomando nuevamente los argumentos de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, y con referencia a la STC 197/1992, de 19 de noviembre, 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. La excepción a la irretroactividad recogida en la doctrina constitucional debe interpretarse de forma restrictiva, sin que pueda extenderse a toda medida de interés general. La reducción del déficit público puede justificar muchas medidas, pero no reúne 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 que, a su juicio, mantienen una concepción cualificada del interés general y descartan que la pretensión de reducir el gasto público, por muy urgente y necesaria que sea, constituya, sin más, un bien común que permita exceptuar los básicos principios constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica, principios constitucionales que sí cabría identificar, en cambio, con el interés general de los ciudadanos. Dado que los salarios y las pagas extraordinarias se han seguido abonando tras el mes de diciembre de 2012, queda en entredicho que el interés general sustentado en la crítica situación económica requiriera una supresión de derechos de carácter retroactivo, violentando el principio constitucional del art. 9.3 CE.

4. Por providencia de 10 de marzo de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; deferir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, conforme al art. 10.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC); dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de 15 días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTIC; comunicar esa resolución al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTIC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la presente cuestión; y publicar su incoación en el Boletín Oficial del Estado.

5. Mediante sendos escritos registrados los días 19 y 21 de marzo de 2014, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los respectivos acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 2 de abril de 2014, el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional, instando la desestimación de la cuestión en atención a las alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) Aunque el Auto de planteamiento cuestiona la totalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, se refiere solo a su apartado 2.2, es decir, a la aplicación de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre al personal de las Administraciones públicas. Además, no se cuestiona genéricamente la referida supresión de la paga extraordinaria al personal funcionario, sino que tan solo se reprocha al legislador que no haya incluido una disposición transitoria por la cual se hubiera exceptuado de la mencionada supresión la parte

proporcional que se entiende devengada desde el 1 de junio al 15 de julio, fecha de entrada en vigor de la norma. Por tanto, el órgano judicial plantea en realidad una inconstitucionalidad por omisión, posibilidad admitida por el Tribunal solo en contadas ocasiones (STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 6). La consecuencia que, como máximo, podría derivarse de esta cuestión no sería la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, sino simplemente la de imponer al legislador, con respeto a su libertad de configuración, el establecimiento de una expresa excepción correspondiente al periodo transcurrido entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2012.

b) El precepto cuestionado no constituye una «disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales» en el sentido del art. 9.3 CE, según la interpretación del Tribunal (SSTC 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10, y las allí citadas). Una norma que aspira a la contención del gasto de personal (como principal componente del gasto público) no es sancionadora ni 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, ni permitiría afirmar que una reducción salarial es una norma constitucionalmente restrictiva de derechos en el sentido del art. 9.3 CE (STC 31/1984, de 7 de marzo, FJ 9). Toda vez que el art. 35.1 CE no garantiza el mantenimiento de un determinado nivel salarial inmutable, con independencia de la coyuntura económica, las reducciones salariales impuestas por el legislador no constituyen normas restrictivas del derecho reconocido en dicho precepto constitucional, en los términos del art. 9.3 CE.

c) Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal apreciase que sí nos encontramos ante una disposición restrictiva de derechos individuales, la norma cuestionada no establece una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. De acuerdo con reiterada 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), que puede tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 7, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 17, entre otras).

Respecto del personal laboral, el propio Auto de planteamiento reconoce que la regulación legal de las pagas extraordinarias no proporciona la solución, habiendo sido el Tribunal Supremo el que ha configurado la paga extra como de devengo diario y cobro aplazado. 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. El precepto cuestionado 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 relativa a los tributos de hecho imponible duradero (STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 5). Trasladando 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. No habría por tanto eficacia retroactiva en sentido propio, dado que el Real Decreto-ley 20/2012 incide sobre una paga extraordinaria que todavía no se ha percibido.

En el caso del personal funcionario, sí está fijado legalmente el momento en que nace el derecho, ya que las pagas extraordinarias se devengan por ley el 1 de junio y el 1 de diciembre: en desarrollo del art. 21 estatuto básico del empleado público, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, dispuso en su art. 26 el periodo de devengo de las pagas por remisión a lo establecido por el art. 33 de la Ley

33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988, es decir, el primer día hábil de los meses de junio y diciembre. Conforme a los artículos citados, como regla general y salvo las excepciones previstas en los mismos, el derecho de los funcionarios públicos a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 nacería el primer día hábil de dicho mes y año. Así, durante los meses de junio y julio de 2012 este derecho no había nacido, no existía. Las previsiones de las leyes de presupuestos no tuvieron efecto alguno antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

La interpretación que realiza el órgano judicial confunde el periodo de generación del importe correspondiente a la paga extraordinaria, anterior al 1 de diciembre, con el devengo o derecho a su cobro, según el diccionario de la Real Academia Española, que solo nace, por ley, el 1 de diciembre.

d) Aún en el caso de que se considerase que la norma establece una retroactividad de grado máximo, se justifica por la concurrencia de exigencias de interés público, conectadas con la situación de auténtica excepción fiscal que vivía España en el momento de aprobación del Real Decreto-ley 20/2012. De conformidad con la jurisprudencia constitucional [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 A), y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 5, que a su vez cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE, 26 de abril de 2005, C-376/02)], pueden reputarse conforme a la Constitución las modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando existan claras exigencias de interés general. Aplicando tal doctrina al presente caso, la medida cuestionada encontraría su justificación en un interés público relevante, como es 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.

Así se señala en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012 y en el debate de convalidación de la norma, y así se desprende de los datos ofrecidos en los sucesivos informes anuales del Banco de España de 2008, 2009, 2010 y 2011. 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 del PIB en 2012), lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público, sin olvidar que la estabilidad presupuestaria es actualmente un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos.

El 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 los AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3, y 147/2012, de 16 de julio, FJ 6).

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 4 de abril de 2014, el Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones, solicitando la declaración de inconstitucionalidad parcial del precepto cuestionado en atención a los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) De acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 234/2001, de 13 de diciembre; 90/2009, de 20 de abril, y 100/2012, de 8 de mayo), el análisis de retroactividad de la norma debe tener una doble proyección, que sirva no solo para determinar su grado de incidencia en los efectos de relaciones jurídicas anteriores, sino también como elemento indicativo de lo que deban ser los derechos individuales. En el presente caso, la supresión de un derecho previamente reconocido y cuyos efectos se habrían ya agotado vendría a comprometer la esfera general de protección de la persona, al afectar, al menos, al art. 33.3 CE, que prohíbe la privación de derechos si no es por causa de utilidad pública o interés social, y siempre que aquélla pueda ser compensada mediante la correspondiente indemnización. La condición para ello es que los derechos se hayan integrado plenamente en el patrimonio del ciudadano.

Resulta absolutamente relevante poner el acento en la naturaleza jurídica de los derechos retributivos de los trabajadores, calificándolos como integrantes de la esfera general de protección de la persona, como límite de 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. Si bien no llegan a comprometerse en este caso derechos fundamentales o libertades públicas, sí que se ven concernidos derechos individuales, tanto porque pudieren haberse incorporado definitivamente al patrimonio del trabajador, como porque constituyen derechos de carácter retributivo que, por hallarse especialmente protegidos por la Constitución, son expresión directa de la esfera general de protección de la persona a la que alude la jurisprudencia constitucional.

b) A la luz de la doctrina constitucional (SSTC 6/1983, de 4 de febrero; 42/1986, de 10 de abril; 99/1987, de 11 de junio; 112/2006, de 5 de abril; 116/2009, de 18 de mayo, y 161/2009, de 29 de junio), resulta obvia la supresión por la norma cuestionada de un efecto jurídico ya agotado, en tanto derecho incorporado definitivamente al patrimonio de los trabajadores, a quienes la aplicación retroactiva de la norma obligaría a la devolución de parte de los salarios ya percibidos. Aunque referida al personal laboral, resulta inexcusable la cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual las gratificaciones extraordinarias constituyen una manifestación del salario diferido, y se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año. A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente que lo que la norma interpretada afirma es que las pagas extraordinarias se devengan desde la fecha de inicio del cómputo de cada periodo semestral y que tal devengo se produce día a día, incorporándose cada jornada al patrimonio del trabajador o funcionario, 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, 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.

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. c. 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 ésta 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.

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. En nuestro ordenamiento jurídico, 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. Los compromisos meramente posibilistas contemplados en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, 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, 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).

c) En el Auto de planteamiento no se cuestiona todo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 sino solo sus apartados 2.1 y 2.2.1, ya que son los que resultan aplicables para resolver el pleito sometido al conocimiento del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, y relevantes en cuanto el recurso del proceso subyacente se refiere exclusivamente al personal funcionario o estatutario.

En cuanto a los efectos de la hipotética estimación, tratándose de un supuesto de retroactividad máxima en relación con derechos ya integrados en el patrimonio de sus titulares, el efecto de la declaración de inconstitucionalidad habría de limitarse al período comprendido entre las fechas del 1 de junio y el 15 de julio de 2012, ya que el art. 26.1.B de la citada Ley 2/2012, por remisión al art. 33 de la Ley 33/1987, establece como fecha de devengo de las pagas extraordinarias los días 1 de junio y diciembre.

8. Por providencia de 16 de julio de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 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, precepto que, 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, el órgano judicial entiende que el precepto cuestionado, en su aplicación al personal funcionario, 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 su entrada en vigor.

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, si bien ceñido a los apartados 2.1 y 2.2.1, por lo que interesa la estimación parcial 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) Así, 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 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 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 a los funcionarios públicos» (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, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un recurso contencioso-administrativo promovido por una funcionaria del Estado con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, proceso en el que lo pretendido por la demandante es justamente que se declare su derecho a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 que considera ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (es decir, la parte correspondiente al período comprendido entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2012).

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, y al apartado 2.1 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 funcionario del sector público.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que el órgano judicial cuestiona la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 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 (en concreto, la parte correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2012). A esta concreta duda de constitucionalidad deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

3. Delimitado el alcance de nuestra decisión, debemos remitirnos a lo dicho recientemente en nuestra STC 83/2015, de 30 de abril, 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, que bajo el epígrafe «Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012», 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 en su apartado 1.2; y en su apartado 2 dispone las reglas para el abono de dichas cantidades al personal del sector público estatal, 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 la que se precisa que «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 II de la referida instrucción, que contiene las reglas aplicables, entre otros, al personal funcionario del Estado, condición que reúne la demandante en el proceso del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En el fundamento jurídico 3 de la STC 83/2015, tras recordar la reiterada doctrina constitucional sobre los efectos extintivos del objeto del proceso constitucional en las cuestiones de inconstitucionalidad, como consecuencia de la derogación o modificación de la norma legal cuestionada, pusimos de manifiesto que era innegable la incidencia que tenía la medida contenida en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015 sobre la pretensión deducida en el pleito a quo, «que afecta de modo determinante a la subsistencia del presente proceso constitucional, dada la estrecha vinculación existente entre toda cuestión de inconstitucionalidad y el procedimiento judicial de que dimana.»

En la presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea si la supresión del derecho de una funcionaria del Estado a percibir la parte proporcional (en concreto, la comprendida entre los días 1 de junio y 15 de julio de 2012) de la paga extra de diciembre de 2012, por entenderse ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, contraviene el art. 9.3 CE. Planteada la cuestión en esos términos, es obligado concluir, como hicimos en la STC 83/2015, que la recuperación de la parte proporcional

correspondiente a los primeros 44 días de la paga extra de diciembre de 2012, en virtud de lo establecido en la citada disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015, supone la satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida en el proceso contencioso-administrativo 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).

Conforme a lo expuesto, 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 en el mismo sentido AATC 340/2003, de 21 de octubre, FJ único, y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único).

#### 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 sobrevenida de su objeto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.