

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9389 *Sala Segunda. Sentencia 174/2015, de 20 de julio de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 5186-2014. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto del artículo 2.1 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. 5186-2014, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra contra el art. 2.1 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, el Abogado del Estado y la Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 13 de agosto de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 62-2013, el Auto de 8 de julio de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.1 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 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) El Sindicato CC.OO. interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la minoración practicada en las hojas de salarios de los funcionarios de la Administración de justicia en el mes de diciembre de 2012 en aplicación del acuerdo del Gobierno de Navarra, de 12 de diciembre de 2012, por el que se adoptan medidas en relación con el cumplimiento de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 contenida en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En el recurso se solicitaba con carácter principal que se

declarase que el Real Decreto-ley 20/2012 no es aplicable en Navarra, en razón de las especiales competencias de la Comunidad Foral. Subsidiariamente se solicitaba la anulación parcial del acuerdo impugnado, reconociéndose el derecho del personal al servicio de la Comunidad Foral a percibir la paga extraordinaria en la parte proporcional del tiempo que media hasta que se transponga el Real Decreto-ley 20/2012 al ordenamiento navarro (lo que significaría toda ella porque ninguna norma foral ha realizado esta transposición), o en su caso hasta el dictado del acuerdo impugnado (12 de diciembre de 2012), o, último término, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012).

b) Seguido el procedimiento por sus trámites, el órgano judicial, con suspensión del plazo para dictar sentencia y conforme a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dictó providencia de 21 de mayo de 2014 por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2.1 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 infracción de los arts. 9.3 y 33.3 CE.

c) El Ministerio Fiscal no se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Gobierno de Navarra consideró que el precepto cuestionado no vulneraba los arts. 9.3 y 33.3 CE y se opuso al planteamiento de la cuestión. El sindicato recurrente también se opuso al planteamiento, por entender que las razones que hizo valer en la demanda conllevaban la estimación tanto de la pretensión principal como de la subsidiaria sin necesidad del planteamiento. Y, subsidiariamente, argumentó que «en todo caso, el planteamiento debe ser en relación al derecho de los afectados a percibir la retribución litigiosa hasta el momento de la transposición del Real Decreto-ley 20/2012 al ordenamiento navarro».

3. Por Auto de 8 de julio de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) Tras exponer los antecedentes de hecho y el resultado del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, el órgano judicial justifica la necesidad de plantear la cuestión. Indica que ya ha alcanzado una conclusión desestimatoria respecto de la pretensión principal de los recurrentes, con la consecuencia de que debe responderse a la petición subsidiaria.

b) Al respecto, la Sala estima que el acuerdo impugnado se dicta en aplicación del art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012 y explicita que el mismo comporta que no se liquidará cuantía alguna correspondiente a la paga extra de diciembre de 2012, sin que exista duda alguna de que esa es la interpretación de la norma.

c) Siendo relevante en estos términos el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012, expone que puede ser inconstitucional por vulneración del art. 9.3 CE por las siguientes razones. Indica que la paga extra de Navidad se ha de relacionar con la prestación de servicios entre el 1 de junio y el 1 de diciembre, según dispone el art. 33 de la ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988. De este modo la supresión completa de la paga correspondiente al mes de diciembre de 2012 afecta al período de tiempo anterior a la entrada en vigor de la norma, que tuvo lugar el 15 de julio de 2012. Ello plantea la cuestión de cuándo se ha de entender producido el derecho a percibir la paga, cuestión que ha de resolverse conforme a la doctrina establecida por el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2014, según la cual «es doctrina reiterada que la paga extra es un salario que se devenga día a día aun cuando se pague de un modo diferido en el tiempo».

d) En coherencia con lo anterior, razona que «a) desde el día 1 de junio de 2012 el personal al servicio de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (y otros a que se refiere el Acuerdo de 12 de diciembre de 2012) había adquirido el derecho a la parte proporcional de la paga extraordinaria por el período de servicios prestados entre el 1 de junio y el 14 de julio de 2012; b) el día 15 de julio entró en vigor una norma

con rango de Ley que privó de tal derecho, en su integridad, a dicho personal; c) en consecuencia incidió directa y retroactivamente sobre un derecho ya adquirido en dicha fecha y d) siendo esa incidencia negativa y privativa de derechos, puede la norma haber vulnerado el art. 9.3 CE que garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 2 de diciembre 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 Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, 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 17 de diciembre de 2014 el Presidente 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 mismo día, 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. La Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra, actuando en nombre y representación de ésta, por escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 2014 solicitó que se tuviera como personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad a la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto parte demandada en el procedimiento.

7. Por diligencia de ordenación de 22 de diciembre de 2014 se acordó unir a las presentes actuaciones el escrito presentado por la Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra, en nombre y representación de dicha Comunidad, y, tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con ella las sucesivas actuaciones, y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle un plazo de quince días para que formule las alegaciones que estime convenientes.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones registrado el 26 de diciembre 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 Auto de planteamiento no cuestiona la totalidad del extenso art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012; únicamente se refiere, por posible vulneración de los derechos adquiridos, a la aplicación retroactiva del Real Decreto-ley a las cuantías que entiende ya devengadas correspondientes a la paga de diciembre de 2012, entre el 1 de junio de 2012 y el 15 de julio de 2012, fecha de publicación del Real Decreto-ley. Con lo cual, señala, los preceptos cuestionados vendrían a vulnerar una consolidada jurisprudencia según la cual las pagas extraordinarias «constituyen una manifestación del salario diferido y se devengan día a día» que si bien se refiere al personal laboral el Tribunal Superior de Justicia de Navarra lo entiende también aplicable al personal funcionario; por lo que concluye que la supresión de la paga extra devengada entre los días 1 de junio y 15 de julio podría infringir el art. 9.3 CE. 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 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 imponibles aún no consumados (STC 176/2011, de 8 de noviembre). 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. 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. Además, añade que en el caso del personal funcionario sí está fijado legalmente el momento en que nace el derecho, ya que se devengan por ley el 1 de junio y el 1 de diciembre. Así, indica que el art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1988 determina que las pagas extraordinarias de los funcionarios del Estado se devengarán el primer día hábil de los meses de junio y diciembre y con referencia a la situación y derecho del funcionario en dichas fechas. Por ello, como regla general, el derecho de los funcionarios públicos a la

paga extraordinaria de diciembre de 2012, en la cuantía prevista en las respectivas leyes de presupuestos, nacería el primer día hábil de diciembre de 2012. Por ello, durante los meses de junio y julio de 2012 este derecho no había nacido, no existía.

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 (STJUE 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 en 2011 al 6,3 por 100 del PIB 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.

9. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 7 de enero de 2015 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 (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, 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 Derechos 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 artículo 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 período 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 2.1 ya que éste es el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido a su conocimiento y relevante en cuánto el recurso del proceso subyacente se refiere exclusivamente al personal funcionario al servicio de la Administración de justicia. 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 de junio y el 15 de julio de 2012, en tanto, con respecto a los funcionarios la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre se comienza a devengar en la fecha de 1 de junio de tal período.

10. La Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal el 20 de enero de 2015.

Comienza su escrito señalando que el recurso contencioso-administrativo del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad no se interpuso frente al acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de diciembre de 2012, por el que se adoptan medidas en relación con el cumplimiento de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 contenida en el Real Decreto-ley 20/2012, sino contra la minoración practicada en las hojas de salario de los funcionarios de la Administración de Justicia en el mes de diciembre correspondiente a los meses de julio a diciembre. Señala la Letrada que al personal de la Administración de Justicia no le es de aplicación el acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de diciembre de 2012. El personal al servicio de la Administración de justicia se rige por lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en cuanto a la supresión de la paga

extra de diciembre de 2012, el precepto que específicamente se refiere a este personal es el art. 3 del Real Decreto-ley 20/2012.

A continuación, expone las razones por las que, a su juicio, procede declarar la inadmisibilidad de esta cuestión de inconstitucionalidad. Así, indica que el art. 35.2 LOTC exige como requisito para que se pueda plantear la cuestión de inconstitucionalidad que la decisión del proceso dependa de la validez de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, y en este caso no se cumple este requisito por las consideraciones señaladas. Añade que también se incumple dicho precepto desde el momento que el Auto que plantea la cuestión de inconstitucionalidad lo hace en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012 y, sin embargo, el precepto aplicable al personal de Justicia, y que es el que ha aplicado esta Administración, es el art. 3 de dicho Real Decreto-ley.

Para el caso de que no se acuerde la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad, expone los argumentos por los que, a su juicio, procede su desestimación.

Señala, en primer lugar, que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012 no es una disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales en el sentido del art. 9.3 CE, sino que únicamente pretende la contención del gasto de personal como uno de los principales componentes del gasto público. Estamos ante una norma de contención de gasto público, que carece de contenido sancionador, y ante una expectativa, pero en ningún caso ante un derecho en el sentido en el que el Tribunal Constitucional exige para la aplicación del art. 9.3 CE.

Afirma que aunque se considerara que el mencionado precepto incorpora una disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales, el mismo carece de carácter retroactivo, por lo que tampoco vulneraría el art. 9.3 CE. Esta carencia de eficacia retroactiva, señala, resulta clara respecto a Navarra ya que, en esta Comunidad Foral, el derecho de los funcionarios a la paga extraordinaria de diciembre de 2012, nace durante este mes —momento en el que también se liquida—, y ello con la única excepción del personal respecto del que se extingue con anterioridad dicha relación de servicio, caso en el que se devenga en el momento de la extinción, procediéndose también en ese momento a su liquidación. Esto es, a su juicio, en Navarra la paga extraordinaria se devenga cuando se liquida.

Finalmente señala que, en todo caso, concurren excepcionales circunstancias de interés público que justificarían la retroactividad. La reducción de retribuciones que fija el artículo 2.1, es 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. Por ello, aunque se estimara que la retroactividad que despliega el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012 es de grado máximo, la misma estaría justificada como medida ineludible exigida por el interés público para hacer frente a las excepcionales circunstancias económicas existentes en el momento de su entrada en vigor.

11. Por providencia de 28 de mayo de 2015 la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Consejería de Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, a fin de que indique a este Tribunal si, en atención a lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho a los funcionarios de la Administración de justicia de Navarra alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria, de la paga adicional de complemento específico o de las pagas adicionales equivalentes, todas ellas correspondientes al mes de diciembre de 2012; especificando, en su caso, el número de días de la citada paga a los que corresponden las cuantías abonadas.

12. En contestación a dicha providencia la Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra remitió a este Tribunal, con fecha de entrada 24 de junio de 2015, informe del Director General de Función Pública en el que se hace constar que «en la nómina del pasado mes de marzo se ha abonado al personal al servicio de la Administración de

Justicia de Navarra la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, equivalente a un 24,04 por ciento del importe dejado de percibir correspondiente a los conceptos retributivos que forman parte de la referida paga extraordinaria».

13. 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. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2.1 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 funcionario, la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la Sala entiende que el citado artículo, en su aplicación al personal funcionario, pueden 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 (esto es, desde el 1 de junio al 14 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 y la Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra solicitan 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, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra cuestiona el precepto señalado en su aplicación a los funcionarios públicos. Ello se conecta lógicamente con el juicio de relevancia, correctamente expresado por el órgano judicial, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso promovido por el sindicato CC OO con motivo de la supresión por el Gobierno de Navarra, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 al personal funcionario de la Administración de Justicia, proceso en el que lo pretendido por el sindicato demandante con carácter subsidiario a la pretensión principal (referida a que se declare que el Real Decreto-ley 20/2012 no es aplicable en Navarra, en razón de las especiales competencias de la Comunidad Foral) 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 (del 1 de junio al 15 de julio), porque, de acuerdo con el art. 9.3 CE, no cabe que la supresión de esa paga extra por el Real Decreto-ley 20/2012 tenga efectos retroactivos.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 en sí misma considerada, 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 (en concreto, cuarenta y cuatro días correspondientes a los servicios prestados entre el 1 de junio de 2012 y el 14 de julio de 2012) 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). A esta concreta

duda de constitucionalidad (plantada a partir de la pretensión subsidiaria en el proceso *a quo*) deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

3. 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», establece, en su apartado Uno, 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.

Como consta en los antecedentes de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sala Segunda de este Tribunal dirigió comunicación a la Consejería de Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, a fin de que indicara a este Tribunal si, en atención a lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho a los funcionarios de la Administración de Justicia de Navarra alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria, de la paga adicional de complemento específico o de las pagas adicionales equivalentes, todas ellas correspondientes al mes de diciembre de 2012; especificando, en su caso, el número de días de la citada paga a los que corresponden las cuantías abonadas. En contestación a dicha comunicación la Asesora Jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra ha remitido informe del Director General de Función Pública en el que consta que «en la nómina del pasado mes de marzo se ha abonado al personal al servicio de la Administración de Justicia de Navarra la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, equivalente a un 24,04 por ciento del importe dejado de percibir correspondiente a los conceptos retributivos que forman parte de la referida paga extraordinaria».

Como consecuencia del abono de los días señalados correspondientes a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, 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.

En el fundamento jurídico tercero, 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 en dicho proceso –y lo mismo sucede en el presente–, ni se había producido la extinción del procedimiento laboral *a quo*, ni tampoco nos encontrábamos ante un supuesto de pérdida de vigencia del precepto legal cuestionado, ello no obstante, 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 del personal funcionario de la Administración de Justicia de Navarra a percibir la parte proporcional (en concreto, 44 días) 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. En esos términos 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).»

Conforme a lo expuesto, el abono al personal al servicio de la Administración de justicia de Navarra de la parte proporcional correspondiente a cuarenta y cuatro días de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, 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 sobrevinida 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.