

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

**12295** *Pleno. Sentencia 210/2015, de 8 de octubre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 3123-2014. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos 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).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, 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. 3123-2014, promovida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el art. 2, apartados 1 y 2.1, y el art. 3, apartado 1, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez, en nombre y representación de don Jorge Páez Mañá. Ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El día 20 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente (recurso ordinario núm. 63-2013), el Auto de 2 de abril de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2, apartados 1 y 2.1, y del art. 3, apartado 1, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, este último precepto en la redacción dada al mismo por la disposición final cuarta.1 de Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se sigue el procedimiento ordinario núm. 63-2013, en virtud del recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Jorge Páez Mañá, funcionario al servicio del Tribunal Constitucional, contra la resolución del Presidente de este Tribunal de 12 de febrero de 2013, que desestima el recurso de alzada de aquél contra la resolución del Secretario General por la que se autoriza el pago de la nómina del personal al servicio del Tribunal Constitucional del

mes de diciembre de 2012; el funcionario demandante en el proceso *a quo* reclama el abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 no satisfecha en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 20/2012 o, subsidiariamente, el abono de la cantidad correspondiente a la parte proporcional de dicha paga extra que considera ya devengada antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012), esto es, desde el 1 de junio hasta el 14 de julio de dicho año (cantidad que asciende a 769,44 €).

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia de 25 de febrero 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 respecto de los arts. 2.1, 2.2.1 y 3.1 del Real Decreto-ley 20/2012, por posible vulneración del art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, en la medida en que el Real Decreto-ley 20/2012 suprime el derecho del funcionarios recurrente a percibir derechos retributivos ya generados antes de su entrada en vigor, desde el 1 de junio de 2012. Por providencia de 17 de marzo de 2014, a instancias del Ministerio Fiscal, la Sala acordó ampliar el trámite de audiencia por diez días más.

c) El Ministerio Fiscal y el funcionario demandante en el proceso *a quo* consideraron procedente el planteamiento de la cuestión. El Abogado del Estado se opuso al planteamiento de la misma, razonando que el Real Decreto-ley 20/2012 se acomoda plenamente a la Constitución; considera que no estamos ante una norma restrictiva de derechos individuales en el sentido del art. 9.3 CE, sino ante una norma de contención del gasto público; que, aun en la hipótesis de que se entendiera que el Real Decreto-ley 20/2012 sí incorpora una disposición restrictiva de derechos individuales, lo que no existe es una retroactividad constitucionalmente proscrita, pues conforme a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 33/1987 (en relación con el art. 22.4 de la Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público, y el art. 26 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012), el derecho de los funcionarios a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 no nace hasta el 1 de diciembre de 2012, fecha muy posterior a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, que suspende el derecho al percibo de esa paga extra en 2012; en fin, que, incluso de considerarse que sí existe retroactividad, concurren excepcionales circunstancias de interés público que justificarían esa retroactividad (la necesidad de reducción de los gastos de personal de las Administraciones públicas ante las gravísimas dificultades financieras por las que atravesaba en ese ejercicio el Estado español).

d) Por Auto de 2 de abril de 2014 la Sala acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 2.1, 2.2.1 y 3.1 del Real Decreto-ley 20/2012, este último precepto en la redacción dada al mismo por la disposición final cuarta.1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

3. En dicho Auto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que los arts. 2.1, 2.2.1 y 3.1 del Real Decreto-ley 20/2012 podrían vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, que garantiza el art. 9.3 CE, con fundamento en los razonamientos que a continuación se resumen.

a) Tras exponer los antecedentes de hecho de la presente cuestión y el cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), así como el juicio de relevancia, la Sala transcribe las normas de cuya constitucionalidad duda, señalando que su redacción literal no deja resquicio interpretativo alguno respecto a su sentido, pues resulta claro que los arts. 2.1, 2.2.1 y 3.1 del Real Decreto-ley 20/2012 suprimen la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal funcionario en su total cuantía, sin excepción respecto a posibles derechos ya devengados en el momento de su entrada en vigor, que tuvo lugar al día siguiente a su publicación oficial, es decir, el 15 de julio de 2012.

b) Precisa la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que la cuestión que se plantea tiene un alcance limitado, pues no alberga dudas sobre la

constitucionalidad de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 «hacia el futuro», sino que la duda de constitucionalidad se ciñe a la retroactividad del Real Decreto-ley 20/2012 (que entró en vigor el 15 de julio de 2012), en cuanto retrotrae al 1 de junio de 2012 los efectos de los cuestionados arts. 2.1, 2.2.1 y 3.1 del Real Decreto-ley 20/2012.

c) A juicio de la Sala, las pagas extraordinarias son retribuciones de generación duradera o de periodo, de suerte que la paga extraordinaria de diciembre de 2012, suprimida por el Real Decreto-ley 20/2012, constituye un «salario diferido» que se devenga día a día, salario por tanto generado y debido, pero no percibido, de modo que los preceptos cuestionados entrarían en contradicción con lo dispuesto en el art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales así como la seguridad jurídica, puesto que se está suprimiendo el derecho a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 ya generada antes de la entrada en vigor de la norma con rango de ley cuestionada, esto es, durante el periodo que transcurre entre el 1 de junio de 2012 y el 15 de julio de 2012.

Por todo ello, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo concluye que los preceptos cuestionados han podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales previsto en el art. 9.3 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica del mismo precepto, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 ya devengadas por el empleado público al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, incurriendo así las normas cuestionadas en una auténtica retroactividad propia o de grado máximo prohibida por el art. 9.3 CE.

4. Por providencia de 10 de junio de 2014, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y reservarse para sí su conocimiento, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes (art. 37.3 LOTC). Asimismo se ordenó, de un lado, comunicar esa resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese definitivamente la presente cuestión y, de otro, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 143, de 13 de junio de 2014. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 10 de junio de 2014 se concedió un plazo de quince días a partir de la publicación del referido edicto para que, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, quienes fuesen parte en el procedimiento núm. 63-2013 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo pudieran personarse ante este Tribunal.

5. Mediante sendos escritos que tuvieron entrada en este Tribunal los días 20 y 23 de junio de 2014, los Presidentes del Senado y 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 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 27 de junio de 2014, don Miguel Torres Álvarez, Procurador de los Tribunales, se personó en el presente proceso constitucional en nombre y representación de don Jorge Páez Mañá.

Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 2 de julio de 2014 se tuvo por personado y parte al referido Procurador en la presente cuestión, en la representación que ostenta y, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, se le concedió un plazo de quince días para formular alegaciones.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 2 de julio de 2014, el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan, solicitando la desestimación de la cuestión.

Comienza señalando que el Auto de planteamiento no cuestiona la totalidad de los extensos arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 20/2012, sino que se refiere solo a los apartados 1 y 2.1 del art. 2 y al apartado 1 del art. 3; es decir, a la aplicación de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 al personal funcionario. Además precisa que no se cuestiona genéricamente la referida supresión, sino que tan solo se reprocha al legislador de urgencia que no haya incluido una disposición transitoria por la cual se hubiera exceptuado de la mencionada supresión la parte proporcional de la paga extra que se entiende devengada del 1 de junio al 15 de julio de 2012, 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 de los apartados 1 y 2.1 del art. 2 y del apartado 1 del art. 3 del Real Decreto-ley 20/2012, sino simplemente la de imponer al legislador, con respeto a su libertad de configuración, el establecimiento de una expresa excepción a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 (la correspondiente a la parte proporcional de los días 1 de junio al 14 de julio de 2012).

Precisado lo anterior, el Abogado del Estado pasa a contestar los puntos argumentales del Auto de planteamiento. Comienza negando que nos encontremos ante una «disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales» en el sentido del art. 9.3 CE. Indica que una norma que aspira a la contención del gasto de personal (como principal componente del gasto público) no es ni 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 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 los preceptos cuestionados establezcan 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 lo está, 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.

La cuestión radica en determinar si el derecho a la paga extraordinaria de Navidad, en cantidad proporcional a los días 1 de junio al 14 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 se trataba, por el contrario, de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado. La regulación legal de las pagas extraordinarias no ofrece respuesta a esa pregunta, siendo el Tribunal Supremo el que ha hecho referencia a su devengo diario y cobro aplazado en su jurisprudencia. No obstante, a juicio del 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. 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. Esta concepción es, 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. Respecto a ellos 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). Más aún, resulta que en el caso del personal funcionario, al que se refiere la presente cuestión, está fijado legalmente el momento en que nace el derecho a las pagas extraordinarias, pues se devengan el primer día hábil de los meses de junio y diciembre, de conformidad con lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, en relación con el art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988.

Por tanto, el derecho de los funcionarios a la paga extra de diciembre de 2012 no nace hasta el primer día hábil del mes de diciembre, por lo que tal derecho no existía en los meses de junio y julio. 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 había devengado ni percibido.

Seguidamente sostiene el Abogado del Estado que aún en el caso de que se considerase que los preceptos cuestionados establecen 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 general». 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 los arts. 2 y 3 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, 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 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, 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. Recuerda, asimismo, que la estabilidad presupuestaria es un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos; insiste en que el análisis de la norma cuestionada ha de partir del contexto recesivo descrito.

Por todo ello, el Abogado del Estado interesa la desestimación de la cuestión.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 3 de julio de 2014, el Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, por considerarlos contrarios al principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

Coincidiendo con lo expuesto en el Auto de planteamiento de la cuestión, considera el Fiscal que los derechos retributivos de los empleados públicos 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 una 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 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, dado que se pretende extraer del patrimonio de los ciudadanos, sin indemnización, un bien o un derecho del que ya dispone.

Llegados a este punto, pasa a analizar si las normas cuestionadas contienen un grado de retroactividad permitido por el art. 9.3 CE, a la luz de la doctrina constitucional que sintetiza. Llega a la conclusión de que resulta obvia la supresión por los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 20/2012 de un efecto jurídico ya agotado, en tanto que 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, incorporándose cada jornada al patrimonio del funcionario, 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 de los protegidos por 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. v. Hungría*). Este 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 vería realizada. 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. Tal hipótesis no puede suponer, sin embargo, un aval genérico para que con esa excusa el poder público pueda conducirse apartándose de una expresa previsión legal. Añade 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 en su integridad el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sino sólo sus apartados 1 y 2.1, ni tampoco todo el art. 3 del Real Decreto-ley 20/2012, sino sólo su apartado 1, ya que son estos concretos preceptos los que resultan aplicable para resolver el pleito sometido al conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (referido en exclusiva a personal funcionario al servicio del Tribunal Constitucional). Asimismo 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 eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados habría de limitarse al período comprendido entre las fechas del 1 de junio y el 14 de julio de 2012.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el 25 de julio de 2014, el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez, en nombre y representación de don Jorge Páez Mañá, presentó sus alegaciones, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.

Comienza recordando que han sido planteadas numerosas cuestiones de inconstitucionalidad similares a la presente sobre el Real Decreto-ley 20/2012.

Sostiene, en coincidencia con el Auto de planteamiento, que los preceptos cuestionados, que suprimen para el personal funcionario la paga extraordinaria de diciembre de 2012, vulneran la interdicción de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y asimismo el principio de seguridad jurídica, garantizados ambos por el art. 9.3 CE, por afectar a cuantías ya devengadas de dicha paga extra antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

Considera además que, en virtud de lo previsto en el art. 39.2 LOTC, el Tribunal Constitucional podría declarar la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados por incurrir en otras infracciones constitucionales, aunque no se contengan en el Auto de planteamiento de la presente cuestión. Así entiende que los preceptos cuestionados vulneran también los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y a no sufrir expropiación de derechos sin indemnización (art. 33.3 CE), pues en el Real Decreto-ley 20/2012 no se contempla una compensación razonablemente proporcionada a la supresión de la paga extra de diciembre de 2012, haciendo soportar a los empleados públicos una carga especial y exorbitante. Igualmente considera que los preceptos cuestionados infringen el derecho a la igualdad en la ley (art. 14 CE), en relación con la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente (art. 31.1 CE) y con el principio de proporcionalidad, pues la compensación prevista en el Real Decreto-ley 20/2012 por la supresión de la paga extra de diciembre de 2012 (futuras aportaciones al plan de pensiones de los funcionarios) no podrá beneficiar a los beneficiarios jubilados antes de que se produzca esa hipotética compensación futura. Asimismo estima que la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por el Real Decreto-ley 20/2012 vulnera los derechos al trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35.1 CE), en relación con la inviolabilidad de los derechos inherentes a la dignidad de los empleados públicos y al libre desarrollo de su personalidad (ex arts. 10.1 y 103.1 y 3 CE), y también el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos (art. 37.1 CE). En fin, sostiene que el Real Decreto-ley 20/2012 no satisface el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE para que el Gobierno pueda aprobar decretos-leyes, lo que se erige en nuevo motivo de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos cuestionados.

10. Por providencia de 14 de julio de 2015 el Pleno acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, requerir al Gerente de este Tribunal a fin de que indique si, en atención a lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, ha satisfecho al funcionario al servicio del Tribunal Constitucional don Jorge Páez Mañá alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012. Habría de especificar, en su caso, el número de días de la citada paga extraordinaria a los que corresponden las cuantías abonadas.

11. En contestación al referido requerimiento, el Gerente de este Tribunal certifica por escrito de 4 de agosto de 2015 que, en cumplimiento de lo prevenido en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, se ha procedido a abonar al funcionario al servicio del Tribunal Constitucional don Jorge Páez Mañá, en la nómina del mes de enero de 2015, la cantidad de 769,44 €, en concepto de recuperación parcial de los importes dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, correspondiendo dicha cantidad a cuarenta y cuatro días del periodo a computar a estos efectos (ciento ochenta y tres días).

12. Por providencia de 6 de octubre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2, apartados 1 y 2.1, y el art. 3, apartado 1, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (Real Decreto-ley 20/2012). Estos preceptos, en lo que aquí importa, disponen para el personal funcionario la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la Sala entiende que los preceptos cuestionados 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 por el funcionario 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 y la representación procesal del funcionario demandante en el proceso *a quo* interesan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que el Abogado del Estado solicita su desestimación.

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

a) En primer lugar, resulta obligado advertir que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha acotado con precisión en el Auto de planteamiento los concretos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012 sobre los que se proyecta la duda de inconstitucionalidad, de tal suerte que no se cuestionan en su integridad los extensos arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 20/2012, sino sólo aquellos apartados de estos preceptos que se refieren a la medida de supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 en relación con el personal funcionario. Ello se conecta lógicamente con el juicio de relevancia, que también es correctamente expresado por la Sala. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un recurso contencioso-administrativo promovido por un funcionario al servicio del Tribunal Constitucional con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. Lo pretendido por el demandante con carácter subsidiario a la pretensión principal (referida a que no se le aplique la medida de supresión de la paga extra) es justamente que se declare su derecho a percibir la parte proporcional de dicha paga extraordinaria que considera 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 cabría que la supresión de esa paga extra por dicho Real Decreto-ley tenga efectos retroactivos.

En suma, la presente cuestión de inconstitucionalidad se refiere, tal como efectivamente ha sido planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al apartado 1 del art. 2 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 2.1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere específicamente a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente a todo el personal funcionario, y al apartado 1 del art. 3 del Real Decreto-ley 20/2012, que reitera esta regla para el personal funcionario del sector público estatal.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 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 el demandante en el proceso *a quo*, como se ha dicho); se cuestiona 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). A esta concreta duda (planteada a partir de la pretensión subsidiaria en el proceso *a quo*) deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

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 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 cuarenta y cuatro días de la paga extraordinaria suprimida, según establece el apartado Uno.2. El apartado Dos dispone las reglas para el abono de dichas cantidades al personal del sector público estatal definido en las letras que relaciona del apartado Uno del art. 22 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, entre las que se encuentra la letra e), referida a los órganos constitucionales del Estado. La efectiva aplicación de estas previsiones se ha llevado a cabo en el ámbito del sector público estatal así definido 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 II de la referida instrucción, que contiene las reglas aplicables, entre otros, a los funcionarios civiles del Estado, condición que reúne el demandante en el proceso del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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. Se puso 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 discute si la supresión del derecho de un funcionario del Estado al servicio del Tribunal Constitucional a percibir la parte proporcional (en concreto, 44 días, por el periodo 1 de junio al 14 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 principio de irretroactividad establecido en el 9.3 CE. Planteada la cuestión en esos términos es obligado concluir, como hicimos en la STC 83/2015, que la recuperación por este funcionario 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 (recuperación que se hizo efectiva en la nómina del mes de enero de 2015, conforme quedó señalado en el relato de antecedentes de la presente Sentencia), 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)» (STC 83/2015, FJ 3).

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 sobrevenida de su objeto.

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

Dada en Madrid, a ocho de octubre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.