

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

290 *Sala Primera. Sentencia 241/2015, de 30 de noviembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 5081-2013. Planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, 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: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación del juicio de relevancia.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5081-2013, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, 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 Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 4 de septiembre de 2013 se registró en este Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento de conflicto colectivo núm. 106-2013, el Auto de 26 de junio de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales contemplado en el 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 Social de la Audiencia Nacional se formuló por la federación estatal de servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT) y la federación de servicios financieros y administrativos de Comisiones Obreras (COMFIA-CC.OO.) demanda de conflicto colectivo contra la empresa Mutua Balear, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social núm. 183 (en adelante, Mutua Balear) y la Dirección General de ordenación de la Seguridad Social. Las citadas organizaciones sindicales exponen en su demanda que los trabajadores de la citada Mutua se rigen por el convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo, en cuyo art. 32 se reconocen tres pagas

extraordinarias, habiendo procedido Mutua Balear, en aplicación del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, a suprimir una catorceava parte de la retribución anual. Señalan al respecto que, atendido que la retribución total anual se devenga desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, al finalizar el mes de julio ya se habrían devengado 7/12 partes de la retribución total anual, no siendo posible que la reducción de la catorceava parte de las retribuciones totales anuales tenga efectos retroactivos a 1 de enero de 2012, y añadiendo que sólo debería afectar a los conceptos retributivos que se devenguen a partir de 1 de agosto de 2012 (si se computa la fracción del mes de julio como mes completo) o en su caso, a partir del 15 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012). En consecuencia, solicitan que se declare, con carácter principal, el derecho de los trabajadores a que Mutua Balear les restituya en su integridad la catorceava parte de la retribución total anual descontada en las nóminas correspondientes a los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2012, y subsidiariamente, que se les reintegre el importe equivalente a 7/12 (o en su caso, 6,5/12) de esa catorceava parte de las retribuciones totales anuales.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, por providencia de 28 de mayo de 2013 la Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de la misma en relación con el art. 2 del 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 establece la reducción de retribuciones en las cuantías que correspondiera percibir en diciembre de 2012 como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, lo que conlleva suprimir el derecho de los trabajadores a percibir cuantías ya devengadas a la fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley.

c) El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones en el que se afirmaba que el juicio de relevancia estaba correctamente planteado, sin que ello supusiese compartirlo. La parte actora estimó pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Abogado del Estado, por el contrario, se opuso a dicho planteamiento.

d) Por Auto de 26 de junio de 2013, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012.

3. En el citado Auto de 26 de junio de 2013, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta su duda de constitucionalidad en los razonamientos que a continuación se resumen.

a) Tras una síntesis de los antecedentes de hecho, el órgano judicial indica que la pretensión ventilada en el procedimiento ya ha sido abordada por la Sala en varios procedimientos, entre ellos los autos 322-2012, en que se dictó el Auto de 1 de marzo de 2013, del que reproduce un extracto. En él, tras transcribir el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, señala que está claro que tal disposición suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público; lo hace a partir de su entrada en vigor (15 de julio de 2012), sin precisar excepciones por derechos ya devengados. Estima la Sala que el legislador es plenamente consciente de la posibilidad de que haya comenzado a devengarse la paga extraordinaria cuya percepción se suprime, en tanto que indica que la medida afecta a las cuantías «que corresponda percibir», en tiempo verbal no condicional, admitiendo que el derecho ya se habría generado, no obstante lo cual cierra la puerta a su abono.

Desde esa perspectiva, entiende la Sala que no es posible interpretar el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 considerando que cabe abonar aquella parte de la paga extraordinaria de diciembre que ya se hubiera devengado a la fecha de la entrada en vigor de la citada norma. Así, «por mucho que ya se hubiera devengado la parte proporcional a catorce días (desde el 1 de julio al 14)», la aplicación del citado art. 2 impediría su abono. Atendiendo a la jurisprudencia, según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido y se devengan día a día, entiende la Sala que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 podría considerarse contrario al art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de

derechos individuales y la seguridad jurídica, puesto que se estaría suprimiendo el derecho ya generado a percibir la parte proporcional de la paga extraordinaria devengada antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

Expuesto lo que precede, indica la Sala que la norma cuestionada no admite una interpretación que la acomode a la Constitución y que su validez es determinante para el resultado del litigio, puesto que una de las pretensiones formuladas en la demanda es, justamente, que se mantenga incólume la percepción de la parte ya devengada de la paga extra de diciembre de 2012.

b) Seguidamente se refiere la Sala a la doctrina constitucional sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Señala que, conforme a dicha doctrina, solo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del citado precepto cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta a «situaciones agotadas». Según indica, el espíritu restrictivo que impregna el art. 9.3 CE queda plasmado en la STC 89/2009, de 20 de abril, que ha aclarado que la mención de ese precepto constitucional a la «restricción de derechos individuales» ha de entenderse referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona. A la vista de lo anterior, lo primero que hay que preguntarse es si en este caso estamos ante un derecho individual en el sentido apuntado desde esa consideración restrictiva, lo que entiende la Sala que merece una respuesta positiva. En tal sentido, se prosigue afirmando que los derechos retributivos pertenecen a la esfera general de protección de la persona consagrados en el art. 35.1 CE, que reconoce el derecho a la remuneración suficiente (lo que, en principio, se correspondería sólo con el salario mínimo interprofesional) y también el derecho al trabajo (una de cuyas notas esenciales es su carácter remunerado). Por su parte, la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobada por el legislador en cumplimiento del mandato contenido en el art. 35.2 CE, reconoce en su art. 31 el derecho del trabajador a dos gratificaciones extraordinarias al año, una en Navidad y otra en el mes que se determine por convenio colectivo o por acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores. A su vez, el art. 27 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, dispone que «las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el art. 21 del presente Estatuto»; precepto este último –concluye la Sala– que vincula las retribuciones a los límites fijados en las leyes de presupuestos.

En coherencia con esa concepción de la retribución como derecho que pertenece a la esfera general de protección de la persona más allá de su cuantía mínima interprofesional, se señala que el Tribunal Constitucional ha admitido 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 la contención del gasto público mediante la reducción retributiva. En este sentido se citan la STC 330/2005, de 15 de diciembre (en la que se niega que la regulación de la retribución para el personal de una Administración autonómica vulnere el art. 9.3 CE, pero por motivos distintos a su consideración como derechos individuales a los que alude el precepto), y el ATC 162/2012, de 13 de septiembre (que rechaza que la reducción de las retribuciones impuesta legalmente afecte al art. 9.3 CE, pero no por no tratarse de derechos individuales protegibles, sino por no poseer efectos retroactivos al tratarse de una regulación *pro futuro*). A la vista de todo ello, se considera que en el presente caso nos encontraríamos ante derechos individuales amparables por el principio de interdicción de retroactividad (art. 9.3 CE).

c) A continuación analiza la Sala si el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, al establecer la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público, supone una retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE; esto es, la que incide sobre los efectos jurídicos ya producidos al amparo de una norma anteriormente vigente. Para ello, considera preciso determinar si el derecho a la paga extraordinaria de diciembre estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio

de los trabajadores cuando entró en vigor el Real Decreto-ley 20/2012 o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

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

Teniendo en cuenta todo lo anterior, concluye la Sala que «estamos ante un derecho que se genera día a día, incorporándose como tal al acervo patrimonial de los trabajadores. En el caso examinado, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral a partir del 1 de julio, por disponerlo así el Convenio colectivo de aplicación, a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012 ya se había devengado y generado el derecho a la parte proporcional a catorce días de trabajo», que sin embargo el art. 2 de dicho Real Decreto-ley suprime, operando con ello «una retroactividad auténtica o de grado máximo».

d) Se pregunta a continuación la Sala en su Auto de planteamiento de la cuestión si, aun siendo esa retroactividad de grado máximo, puede resultar justificada por concurrir exigencias cualificadas del bien común que podrían imponerse excepcionalmente (STC 197/1992, de 19 de noviembre). Indica al respecto que la Abogacía del Estado alegó, en este sentido, la exigencia de fuertes ajustes presupuestarios provocados por la situación de crisis económica: se sostiene que la necesidad de reducir el déficit público que inspira la norma cuestionada constituiría ese objetivo de procurar el bien común y proteger el interés general, lo que permitiría exceptuar la interdicción de retroactividad. No obstante, discrepa la Sala de esta conclusión, porque considera que la crisis económica podría acaso justificar determinadas medidas restrictivas de derechos, pero no puede abrir la puerta, sin más, a que esas restricciones operen de modo retroactivo. Entiende la Sala que la excepción a la irretroactividad debe interpretarse de forma restrictiva y que no cabe extenderla a toda medida de interés general. En otras palabras, estima la Sala que la reducción del déficit público 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. Afirma que es el interés general lo que se ataca cuando se niega a quienes han prestado sus servicios el derecho a percibir el salario correspondiente. Hace referencia, igualmente, a algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 247/2007 y 89/2009) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en los que considera que se mantiene una concepción realmente cualificada del «interés general», y descarta que la pretensión de reducir el gasto público, por muy urgente y necesaria que sea, constituya sin más un «bien común», que abra la puerta a exceptuar los básicos principios constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica, principios constitucionales que sí cabría identificar, en cambio, con el interés general de los ciudadanos.

e) Finalmente, la Sala se plantea la posibilidad de que estemos ante una expropiación legislativa de derechos, pero rechaza tal posibilidad en cuanto que, tras aludir al tenor del art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012, señala que la formulación condicionada en este caso de una hipotética compensación o devolución futura de cantidades en modo alguno resulta asimilable al justo precio al que alude la Ley de expropiación forzosa. Añade que ni está garantizada, ni es propiamente una devolución, puesto que las cuantías detraídas se

transformarían en aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro en los términos que establezca el legislador, sujetas, además, al previo cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por ello, afirma que el carácter meramente hipotético y condicionado de la devolución de las cantidades detraídas a raíz de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, «diluye cualquier brizna de proporcionalidad de la compensación que pudiera alegarse para justificar la injerencia retroactiva, y se aleja del todo del concepto de expropiación legislativa de derechos».

f) Por todo lo expuesto, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional concluye que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales previsto en el art. 9.3 CE, al suprimir la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público, «sin introducir excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de su entrada en vigor (en nuestro caso, desde el 1 de julio de 2012)».

4. Por providencia de 22 de octubre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, deferir a la Sala Primera el conocimiento de la misma conforme al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y dar traslado de las actuaciones recibidas 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 proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes (art. 37.3 LOTIC). Asimismo se ordenó, de un lado, comunicar esa resolución a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTIC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese definitivamente la presente cuestión; y de otro lado, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 262, de 1 de noviembre de 2013. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 22 de octubre de 2013, 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 LOTIC, quienes fuesen parte en el conflicto colectivo núm. 106-2013 pudieran personarse ante este Tribunal.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 31 de octubre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó 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 LOTIC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 6 de noviembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó 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 LOTIC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de noviembre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan.

Comienza señalando que aunque el Auto de planteamiento cuestiona la totalidad del extenso art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, se refiere en realidad solo al apartado 2.2 del art. 2; es decir, a la aplicación de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre al personal laboral del sector público. Además precisa que no se cuestiona genéricamente la referida supresión, sino que tan solo se reprocha al legislador el que no haya incluido una disposición transitoria por la cual se hubiera exceptuado de la mencionada supresión la parte proporcional de la paga extraordinaria que se entiende «devengada desde los días 1 a 15 de julio», fecha esta última de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012. En definitiva, entiende que lo que se plantea es una inconstitucionalidad por omisión y que la consecuencia que podría derivarse no sería la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 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 Navidad (la correspondiente a la parte proporcional al tiempo que media entre el 1 y el 15 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, en tal sentido, que una norma que aspira a la contención del gasto de personal (como uno de los principales componentes 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 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 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. 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 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 se trataba, por el contrario, de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

Señala el Abogado del Estado que la propia Sala reconoce en el Auto de planteamiento de la cuestión que 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. Según indica, esta concepción es, por otro lado, perfectamente conforme con los arts. 26 y 31 de la Ley del estatuto de los trabajadores. Recuerda asimismo la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con los tributos con 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.

Seguidamente sostiene el Abogado del Estado que, aun en el caso de que se considerase que la norma supone una retroactividad auténtica, concurrirían excepcionales circunstancias de interés público que la justificarían. Recuerda en este sentido que, de conformidad con la doctrina constitucional (STC 173/1996, de 31 de octubre) y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 26 de abril de 2005), pueden

reputarse conformes con 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 el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 una medida extraordinaria de «contención de gastos de personal» que tiene por finalidad «contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea».

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

Así las cosas, el Abogado del Estado afirma que, dada la situación descrita de grave crisis económica, no existe razón para negar la concurrencia de un «interés general» que justifique la medida cuestionada, y asimismo niega que las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos citadas por el Auto de planteamiento puedan servir para avalar la tesis mantenida en el mismo, ya que a diferencia de lo que ocurre en el presente caso, en tales supuestos se alegaron intereses difusos para proceder a la aplicación retroactiva de una medida que no la justificaban desde la perspectiva de la proporcionalidad. Se recuerda que, por el contrario, en el presente caso existía un motivo concreto de interés general –evitar que España tuviera que ser objeto de un rescate financiero por la Unión Europea–, y que, en realidad, no asistimos a una reducción del sueldo de los empleados públicos, sino a una «congelación» de la paga extra de diciembre con previsión de su satisfacción en ejercicios futuros a través de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que cubran la contingencia de jubilación. En definitiva, se concluye diciendo que ante el interés público a que se trata de atender, resulta absolutamente proporcionado que únicamente se exija como sacrificio a los particulares el aplazamiento temporal del abono de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente a los días 1 a 15 de julio.

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

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 25 de noviembre de 2013, el Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones, interesando la declaración de que el art. 2, apartado 2.2, del Real Decreto-ley 20/2012 es contrario al art. 9.3 CE.

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 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 se 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 sintetiza. 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 trabajadores,

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 día a día, incorporándose la cuantía de cada jornada al patrimonio del trabajador, y ello con independencia de que su efectiva percepción tenga lugar en el último mes del período (salario devengado pero de percepción diferida). De este modo, sostiene que la privación de la cantidad correspondiente a dicho período supondría la restricción injustificada de un derecho individual que como tal prohíbe el art. 9.3 CE. Además, entiende que el criterio del Auto de planteamiento tendría el respaldo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013 (caso *N.K.M. v. Hungría*), que declaró la vulneración del art. 1 del protocolo núm. 1 anexo al convenio por un acto de privación de la cuantía de una indemnización (cantidad devengada pero no percibida) por cese a una funcionaria, señalándose que «los bienes» en el sentido del citado art. 1 son «bienes existentes» o activos, en los que el solicitante puede tener por lo menos una «expectativa legítima» de que esta se realizará. 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. Se 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 todo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 sino sólo su apartado 2.2, ya que es el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido al conocimiento de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional (referido en exclusiva a personal laboral y no a personal funcionario o estatutario). Asimismo, en cuanto a los efectos de la hipotética declaración de inconstitucionalidad, se indica que tratándose de un supuesto de retroactividad máxima en relación con derechos ya integrados en el patrimonio de sus titulares, el efecto en caso de una declaración de inconstitucionalidad habría de limitarse al período ya mencionado comprendido entre las fechas del 1 y el 15 de julio de 2012.

8. Por providencia de 24 de septiembre de 2015 la Sala Primera acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Mutua Balear, a fin de que indique 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 al personal de ese organismo 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.

9. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 15 de octubre de 2015, la entidad Mutua Balear comunicó que, conforme a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014 y el art. 1.2 f) del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha satisfecho al personal determinadas cantidades en concepto de recuperación de la catorceava parte del salario anual que fue descontado de acuerdo con lo establecido en los arts. 2.3, 2.5 y 2.6 del Real Decreto-ley 20/2012: en concreto, afirma que en los meses de enero y septiembre se ha procedido respectivamente a devolver el 24,04 por 100 y el 26,23 por 100 sobre la cantidad inicialmente descontada, lo que supone una devolución del 50,27 por 100 sobre el importe total, quedando pendiente de devolución el 49,73 por 100.

10. Por acuerdo del Presidente del Tribunal de 18 de noviembre de 2015, de conformidad con el art. 15 LOTC y el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2005, el Excmo. Sr. Presidente asumió la ponencia de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en sustitución del Magistrado Excmo. Sr. Don Luis Ignacio Ortega Álvarez, por fallecimiento del mismo.

11. Por providencia de 26 de noviembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

En síntesis, la Sala promotora de la cuestión entiende que el mencionado art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, al suprimir la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público, puede vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley.

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

2. En el examen de esta cuestión de inconstitucionalidad es necesario valorar con carácter previo la concurrencia de los requisitos exigidos para su válido planteamiento, pues, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, «no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad» (SSTC 146/2012, de 5 de julio, FJ 2, o 79/2015, de 30 de abril, FJ 2).

A los mencionados efectos de analizar el correcto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y, por tanto, decidir sobre su admisión a trámite, es preciso comenzar recordando que los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC exigen, respectivamente, que la norma legal cuestionada resulte «aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo», y asimismo que, en su Auto de planteamiento, el órgano judicial promotor no sólo debe concretar la ley o norma con fuerza de ley de cuya constitucionalidad duda, sino que también ha de especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. En consecuencia, para la adecuada formulación de la cuestión de inconstitucionalidad no basta con que el tribunal ordinario considere que la norma controvertida es aplicable al caso, sino que además es necesario que dicha norma

supere el llamado juicio de relevancia (STC 221/2015, de 22 de octubre, FJ 2), juicio este último que se entiende «como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» y que «constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, al carecer de legitimación para ello» (por todas, STC 10/2015, de 2 de febrero, FJ 2).

Al respecto, hemos afirmado que la exigencia de que el órgano proponente debe concretar el precepto constitucional que supone infringido no significa tan sólo que el Auto de planteamiento ha de contener la cita de tal precepto o preceptos, sino que es preciso también que el órgano judicial exteriorice en él el razonamiento que le ha llevado a cuestionar la constitucionalidad de la norma aplicable, de manera que ha de ofrecer «una fundamentación suficiente de la inconstitucionalidad y de la relación entre la norma cuestionada y el fallo» (STC 224/2006, de 6 de julio, FJ 5). En conexión con ello, este Tribunal ha señalado que «la mera aplicabilidad en el proceso *a quo* de la norma legal cuestionada no es equivalente a la exigida relevancia constitucional del juicio que ha de expresar el órgano judicial», un juicio que, entre otras exigencias, demanda del órgano proponente una argumentación acerca de la aludida relevancia que sea razonable, suficiente y coherente con el tipo de proceso en que se suscite la cuestión, de tal modo que «el juicio de relevancia que ha de emitir el órgano jurisdiccional ha de concretar justamente la interrelación entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial (STC 80/1994, de 14 de marzo, FJ 2, por todas)» (ATC 28/2002, de 26 de febrero, FJ 2).

Por último, en relación con este aspecto, hemos de recordar que «aunque es al órgano judicial que plantea la cuestión a quien le corresponde efectuar el llamado juicio de relevancia, ello no impide a este Tribunal efectuar la revisión del mismo con el fin de garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad... y evitar así que este procedimiento se convierta en un medio de impugnación directa y abstracta de la Ley» (STC 114/2010, de 24 de noviembre, FJ 3). Así, con miras a este objetivo, procede tal revisión en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial respecto a la aplicabilidad al caso del precepto legal cuestionado y su relevancia para el fallo resulta inconsistente o evidentemente errada, determinando en tal circunstancia la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4, y 4/2015, de 19 de enero, FJ 2).

3. Trasladada la doctrina constitucional expuesta a la cuestión de inconstitucionalidad ahora examinada, hemos de concluir que el Auto de planteamiento elevado a este Tribunal incurre en un defectuoso cumplimiento del requisito relativo a la exteriorización del juicio de relevancia.

Al respecto ha de señalarse que el órgano promotor dirige su duda de constitucionalidad genéricamente al art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, pese a que sólo algunos de sus apartados o previsiones resultan aplicables al caso y relevantes para el fallo. El Auto de planteamiento (que adolece de la misma indeterminación que la providencia de apertura del trámite de audiencia) no sólo no identifica cuáles son esos apartados o previsiones aplicables y relevantes para la resolución del proceso *a quo* (AATC 221/2013, de 9 de octubre, FFJJ 3 y 4; 206/2014, de 22 de julio, FJ 3), sino que, además, el razonamiento sobre el que el órgano promotor fundamenta su duda de constitucionalidad tampoco se construye en relación con las concretas previsiones del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 que resultan determinantes en el litigio del que trae origen la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, el proceso de conflicto colectivo que da lugar al presente procedimiento constitucional se promueve con motivo de que, por aplicación de las previsiones contenidas en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, los trabajadores de la Mutua Balear sujetos al convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo («BOE» núm. 297, de 10 diciembre 2008) —que prevé la percepción de tres pagas extraordinarias— han experimentado la supresión de la

catorceava parte de su retribución anual. El objeto de este proceso se vincula así, por un lado, al apartado 3 del referido art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que señala que la reducción retributiva allí prevista será de aplicación al personal directivo y resto de personal de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y por otro lado, a su apartado 5, en el que se indica que en los casos en que su régimen retributivo no contemple la percepción de pagas extraordinarias o se perciban más de dos al año se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento, ordenándose prorratear dicha reducción entre las nóminas pendientes de percibir en el ejercicio. En coherencia con ello, la parte actora formula sus pretensiones procesales, de modo que, con carácter principal, solicita que se declare el derecho de los trabajadores a que Mutua Balear les restituya en su integridad la catorceava parte de la retribución total anual descontada en las nóminas correspondientes a los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2012, y subsidiariamente, que se les reintegre el importe equivalente a 7/12 (o en su caso, 6,5/12) de esa catorceava parte de las retribuciones totales anuales que les ha sido descontada.

Ese específico contenido del objeto del proceso y de las pretensiones procesales de la parte demandante no encuentra, sin embargo, adecuado reflejo en la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, que elabora toda su argumentación en relación exclusivamente con la medida consistente en la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 del personal del sector público, a la que hacen referencia los apartados 1 y 2 del cuestionado art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Así, en su argumentación, el órgano proponente vincula la duda de constitucionalidad planteada en relación con el principio de irretroactividad *ex art. 9.3 CE* a las cuantías de la citada paga extra que considera devengadas a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012) y que concreta en las correspondientes a «la parte proporcional a catorce días de trabajo». Sobre la base de tales presupuestos, el propio Auto de planteamiento expone que «constatado que el art. 2 del Real Decreto-Ley 20/2012... establece la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público, sin introducir excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de su entrada en vigor (en nuestro caso, desde el 1 de julio de 2012), debemos concluir que ha podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, previsto en el art. 9.3 CE».

Pues bien, sin perjuicio de su evidente interrelación y común finalidad, es obvio que la medida objeto del proceso *a quo* respecto a la que la parte actora formula las pretensiones procesales sobre las que deberá recaer la decisión judicial –la reducción de una catorceava parte de las retribuciones anuales conforme al apartado 5 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012– no resulta coincidente con la medida sobre la que el órgano proponente argumenta y formula su duda de constitucionalidad –la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, a la que específicamente se refieren los apartados 1 y 2 del citado art. 2–. No existe, por tanto, la precisa correspondencia entre el objeto sobre el que el órgano promotor proyecta su razonamiento y el objeto del litigio que da origen a la presente cuestión. Por ello, concurriendo esta discordancia, no puede apreciarse que el Auto de planteamiento haya explicado debidamente en qué medida la norma cuestionada es aplicable y relevante para la resolución del litigio *a quo*, ni en consecuencia puede afirmarse que el órgano promotor haya expuesto adecuadamente el esquema argumental que permita probar la dependencia entre la validez de la norma cuestionada y el fallo del proceso judicial.

En definitiva, puesto que el Auto de planteamiento proyecta la duda de constitucionalidad formulada sobre una medida contemplada en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 distinta a la discutida en el proceso *a quo*, hemos de concluir que el órgano promotor ha realizado una inadecuada formulación y exteriorización del juicio de relevancia. Consiguientemente, apreciada esta deficiencia y dado que «no es posible convertir la cuestión de inconstitucionalidad en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*» (ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 4), de conformidad con

la doctrina constitucional antes expuesta procede declarar la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad presentada.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a treinta de noviembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.