

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11023 *Pleno. Sentencia 184/2015, de 10 de septiembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 3623-2013. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y expropiación de derechos económicos: 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 3623-2013 planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, 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 de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y el Director General de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 12 de junio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), al que se adjunta testimonio de las actuaciones correspondientes a la demanda de conflicto colectivo presentada por la confederación regional de la Confederación General del Trabajo (CGT) de Castilla y León contra la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y diversos sindicatos.

La documentación aportada incluye el Auto de 10 de mayo de 2013, en cuya parte dispositiva, se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre 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 –trasladado al art. 1 del Decreto-ley 1/2012, de 16 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de aplicación al personal laboral dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León– a fin de determinar si ha vulnerado o no el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de la propiedad privada contemplado en los arts. 9.3 y 33.3 CE.

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

a) La confederación regional de la CGT de Castilla y León presentó demanda de conflicto colectivo contra la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y contra diversas organizaciones sindicales. La demanda afecta a todo el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos, y en ella se solicitaba, como pretensión principal, que se declarara la nulidad de la supresión establecida para el devengo de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, y, con carácter subsidiario, que se reconociera el derecho a devengar y percibir la parte proporcional de dicha paga correspondiente al período trabajado entre el 1 de junio de 2012 y el 30 de agosto de 2012, que era la fecha de entrada en vigor del Decreto 32/2012, de desarrollo del Decreto-ley autonómico.

b) En el acto de la vista, celebrado el día 26 de marzo, la parte actora se ratificó en sus pretensiones. La Administración demandada y el Ministerio Fiscal se opusieron a la demanda. El resto de las organizaciones demandadas se posicionaron a favor de la estimación de la demanda.

c) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, el órgano judicial dictó providencia de 27 de marzo de 2013 por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, trasladado posteriormente a la normativa autonómica por Decreto-ley 1/2012, desarrollado por el Decreto autonómico 32/2012. Según señalaba la Sala en la providencia, la duda de constitucionalidad se concretaba en que el citado precepto establece la reducción de las retribuciones en las cuantías que correspondiera percibir en el mes de diciembre de 2012 como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria, sin establecer excepción alguna en cuanto a la parte que ya se hubiera devengado a la fecha de su entrada en vigor, el 15 de julio de 2012, lo que, teniendo en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que las gratificaciones extraordinarias constituyen una manifestación del salario diferido y se devengan día a día, podría vulnerar el art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. E igualmente se expresaba la duda de si su aplicación podría vulnerar el art. 33.3 CE, por suponer hipotéticamente la expropiación de derechos económicos, no abonados pero sí incorporados ya al patrimonio de los trabajadores, por devengados.

En cumplimiento del trámite de audiencia, la Unión General de Trabajadores informó en el sentido de considerar pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por vulneración de los arts. 9, 14, 31.1, 33.3 y 133.1 CE. El sindicato Unión Sindical Obrera se mostró igualmente favorable al planteamiento de la cuestión. El sindicato CGT mostró también su acuerdo, señalando que a los arts. 9.3 y 33.3 CE presuntamente vulnerados debía adicionarse el art. 14 CE. En el mismo sentido se manifestó el sindicato Confederación Sindical Independiente de Funcionarios. Finalmente, la Letrada de la Comunidad Autónoma se opuso al planteamiento de la cuestión, por entender, de una parte, insuficientemente formulado el juicio de relevancia en la providencia del trámite de audiencia, y, de otra, que la Sala no imputaba la vulneración de los preceptos constitucionales invocados a las disposiciones legales recurridas, sino a una determinada jurisprudencia, lo que resulta ajeno al mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad.

d) Por Auto de 10 de mayo de 2013, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a fin de que resuelva si la redacción 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 –trasladado al art. 1 del Decreto-ley 1/2012, de 16 de agosto, de la Comunidad de Castilla y León, de aplicación al personal laboral dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ella–, ha vulnerado o no el principio de irretroactividad de las

disposiciones restrictivas de derechos individuales y de la propiedad privada contemplado en los arts. 9.3 y 33.3 CE, por ser dicho precepto aplicable al caso y depender el fallo de su validez, no siendo posible acomodarlo al ordenamiento constitucional por otra vía interpretativa.

3. El Auto de 10 de mayo de 2013, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León considera que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 podría vulnerar el art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, y el art. 33.3 CE, por suponer una expropiación legislativa de derechos, por las razones que a continuación se sintetizan:

a) Tras precisar los antecedentes de hecho del planteamiento de la cuestión y transcribir el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, señala la Sala que está claro que tal disposición suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público, y que lo hace a partir de su entrada en vigor (15 de julio de 2012), sin precisar el legislador excepciones por derechos ya devengados. Pues bien, atendiendo a la consolidada jurisprudencia, según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido y se devengan día a día, aquella norma podría considerarse contraria 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 de la norma con rango de ley. E igualmente al art. 33.3 CE, en cuanto que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización, de conformidad con lo dispuesto en las leyes, dado que se priva a los trabajadores de un bien que ya había entrado a formar parte de su patrimonio. Expuesto lo anterior, indica que la norma cuyo ajuste constitucional se cuestiona es determinante para el resultado del litigio y no admite una interpretación que lo acomode al texto constitucional, dado 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 extraordinaria de diciembre de 2012 a pesar de lo dispuesto en el citado art. 2.

Tras hacer referencia a las alegaciones realizadas por las partes en el trámite de audiencia, considera la Sala que, tras ellas, subsiste la duda de inconstitucionalidad, discrepando, en particular, del criterio mantenido por la Letrado de la Comunidad Autónoma, por considerar que la providencia de 27 de marzo de 2013 fue acorde a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

b) Sintetiza seguidamente el Auto la doctrina constitucional sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales prevista en el art. 9.3 CE, e indica que, conforme a ella, sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del citado precepto cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta a «situaciones agotadas». El espíritu restrictivo que impregna el art. 9.3 CE queda plasmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 2009, que ha aclarado que la referencia de ese precepto constitucional a la «restricción de derechos individuales» ha de entenderse referida a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. A la vista de lo anterior, lo primero que hay que preguntarse es si estamos ante un derecho individual en el sentido apuntado desde esa consideración restrictiva, lo que entiende la Sala que merece una respuesta positiva. Indica, en tal sentido, que los derechos retributivos, consagrados en el art. 35 CE, pertenecen a esa esfera general de protección de la persona y que el texto constitucional reconoce el derecho a la remuneración suficiente, lo que, en principio se correspondería sólo con el salario mínimo interprofesional, pero también el derecho al trabajo, siendo una de las notas esenciales su carácter remunerado. Partiendo de ese enfoque, el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo con naturalidad su encaje en el supuesto de hecho del art. 9.3 CE, incluso ante normas que, como la de ahora, se inspiran en la finalidad de la contención del gasto público mediante la reducción retributiva. En este sentido, cita la Sentencia de 15 de diciembre de

2005, en la que se niega que la regulación de la retribución para el personal de una Administración autonómica vulnere el art. 9.3 CE pero por motivos distintos a su no consideración como derechos individuales a los que alude el precepto, y el Auto 162/2012, de 13 de septiembre, que rechaza que la reducción de las retribuciones impuesta legalmente afecte al art. 9.3 CE, pero no por no tratarse de derechos individuales protegibles sino por no poseer efectos retroactivos al examinarse una regulación pro futuro. Es decir, si la reducción retributiva afectara a derechos ya devengados, el principio de interdicción de retroactividad podría desplegar efectos sobre ella, tal como sugiere el Tribunal. A la vista de todo ello, se considera que en el caso de autos se cumple el presupuesto básico del art. 9.3 CE, esto es, que nos encontremos ante derechos individuales amparables por el principio de interdicción de retroactividad.

c) Seguidamente analiza 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 estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor el Real Decreto-ley citado, o, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho, o de un derecho futuro o condicionado. Pues bien, dado que la regulación legal de las pagas extraordinarias no ofrece respuesta a este interrogante, ya que se limita a fijar el momento de su percepción, se ha de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que configura la paga mencionada como de devengo diario y de cobro aplazado (se citan, SSTs de 4 de abril de 2008, 21 de abril de 2010, 4 de noviembre de 2010, 5 de noviembre de 2010, 21 de diciembre de 2010, y 10 de marzo de 2011). La Sala se pregunta si la posible inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 puede operar tomando como referencia un criterio jurisprudencial y se 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 ha de ser así. Se destaca a este respecto que no estamos ante un pronunciamiento aislado de un tribunal menor, sino ante jurisprudencia, y que, además, ha sido dictada en unificación de doctrina. Por ello, el criterio del Tribunal Supremo sobre el devengo diario de la paga extraordinaria se alza con valor normativo complementario, de modo que forma una unidad con la ley como parámetro de la inconstitucionalidad del art. 2 cuestionado. Teniendo en cuenta todo lo anterior, señala que estamos ante un derecho que se genera día a día, incorporándose como tal al acervo patrimonial de los trabajadores, y que, en el caso examinado, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral anterior a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 ésta ya se había devengado y generado el derecho en parte a su percibo, que, sin embargo, el art. 2 de la norma suprime, operando una retroactividad auténtica o de grado máximo.

d) Llegados a este punto, señala el Auto, el siguiente paso a examinar es si esa retroactividad carece de justificación habilitante, pues pueden concurrir exigencias cualificadas del bien común que podrían imponerse excepcionalmente (cita la STC 1997/1992, de 19 de noviembre). La necesidad de reducir el déficit público, que inspira la norma cuestionada, constituiría ese objetivo de procurar el bien común y proteger el interés general, lo que permitiría exceptuar la interdicción de retroactividad. Discrepa la Sala con esta conclusión, en tanto entiende que la excepción a la irretroactividad recogida en la doctrina constitucional debe interpretarse de forma restrictiva y que no cabe extenderla a toda medida de interés general. En definitiva, considera que la reducción del déficit público puede justificar muchas cosas, pero no reúne la nota de cualificación absolutamente excepcional que sería necesaria para sacrificar el principio constitucional de seguridad jurídica que sustenta la irretroactividad, en aras del bien común, y 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 Europeo de Derechos Humanos en los que se considera que se mantiene una concepción realmente cualificada del «interés general», y se señala

que no se considera 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 cabe 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, concluyendo que, dada la fecha de publicación del Real Decreto-ley 20/2012, ya se había devengado una parte de la paga extra correspondiente a diciembre de 2012 y, por tanto, ya había pasado a formar parte del patrimonio de los trabajadores afectados por el conflicto, por lo que, el no reconocimiento de dicha parte, además de poder vulnerar el art. 9.3 CE, podría también vulnerar el 33.3 CE, por suponer la expropiación de aquello que ya ha pasado a formar parte del patrimonio de los trabajadores.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 10 de septiembre de 2013 y reservarse para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, 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 24 de septiembre de 2013, 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. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 25 de septiembre de 2013.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones registrado el 30 de septiembre de 2013, se personó interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que aunque el Auto de planteamiento cuestiona la totalidad del extenso art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sin embargo 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 de las Administraciones públicas. 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 del 1 de junio al 15 de julio, fecha esta última de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012. En definitiva, entiende que lo que se plantea es una inconstitucionalidad por omisión y que la consecuencia que podría derivarse, no sería la declaración de inconstitucionalidad del precepto, 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, es decir, la correspondiente a la parte proporcional de los días 1 de junio a 15 de julio de 2012.

Niega que nos encontremos ante una «disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales» en el sentido del art. 9.3 CE. El derecho a una remuneración suficiente (art. 35.1 CE) no comprende el derecho al «mantenimiento» de una determinada retribución con independencia de la coyuntura económica, ni permite afirmar que una reducción salarial es una norma constitucionalmente restrictiva de derechos en el sentido del art. 9.3 CE. Tampoco establece una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE, la «auténtica o de grado máximo» (que supone la incidencia sobre relaciones

consagradas y afecta a situaciones agotadas). 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 al 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, que la Sala resuelve con invocación de la jurisprudencia. Pero la interpretación jurisprudencial de un precepto legal no puede erigirse en parámetro de constitucionalidad de otra norma de rango legal, siendo la jurisprudencia la que tiene que adaptarse a lo que disponga el legislador. De acuerdo con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, 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), cuya doctrina es perfectamente trasladable a la cuestión aquí suscitada.

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 que de conformidad con la doctrina constitucional y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pueden reputarse conformes 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 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 la 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.

No comparte el Abogado del Estado que el Auto de planteamiento trate de restringir los supuestos en los que procede limitar el principio de irretroactividad y de seguridad jurídica al identificar el «bien común» con «los grandes valores que cohesionan la sociedad» o con «los derechos fundamentales», considerando, de esta manera, que la reducción del déficit no constituye un bien común. Entiende que tal postura chocaría con la doctrina constitucional que ha señalado que basta la concurrencia de cualificadas exigencias «del bien común o de interés general» para admitir tales restricciones, «razón por la cual, pueden reputarse conforme a la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando existieran claras exigencias de interés general», por ejemplo, para evitar operaciones de elusión fiscal. 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 estaba justificada desde la perspectiva de la proporcionalidad. 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 devolución mediante su aportación a planes de pensiones en un horizonte no lejano (2015), eso sí, en función de las necesidades y del equilibrio presupuestario. En definitiva, concluye diciendo que ante el interés público que se trata de atender, resulta absolutamente proporcionado que únicamente se exija como sacrificio a los empleados públicos el aplazamiento temporal del abono de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente a los días 1 a 14 de julio, que es lo único que se discute en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por todo ello, defiende la desestimación de la cuestión.

7. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 14 de octubre de 2013, interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Coincidiendo con lo expuesto en el Auto de planteamiento considera 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 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 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, por cese a una funcionaria, cantidad devengada pero no percibida, señalándose que «los bienes» en el sentido del citado art. 1 son «bienes existentes» o activos, en los que el solicitante puede tener por lo menos una «expectativa legítima» de que esta se realizará. Y entiende que en el caso ahora examinado sí existía esa expectativa legítima conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al tratarse de cantidades de devengo diario.

Prosigue diciendo que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional no rechaza la posibilidad de una actuación extraordinaria por parte de los poderes públicos para que, en atención a la excepcionalidad de determinadas circunstancias o exigencias del bien común, pueda dotarse de eficacia retroactiva máxima a una normativa privativa de derechos. Sin embargo, tal hipótesis no puede suponer un aval genérico para que con esa excusa el poder público pueda conducirse apartándose de una expresa previsión legal, añadiéndose que el art. 33 CE impide la expropiación de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social si no se acompaña de un

justiprecio. Entiende, en suma, que los compromisos meramente posibilistas contemplados en la norma relativos a genéricas aportaciones a futuros fondos carecen de la mínima concreción para que les alcance el calificativo de justo precio debido. Es más, aquellas intenciones parcialmente reparadoras se refieren a la supresión de las cantidades a devengar a lo largo de todo el semestre y no específicamente al período al que se concreta la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se centra exclusivamente en el periodo ya devengado, y en concreto, en el transcurrido durante las fechas comprendidas entre la correspondiente al inicio del cómputo del devengo de la paga extraordinaria y la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012).

El Fiscal General del Estado concluye sus alegaciones precisando que en el Auto de planteamiento no se cuestiona todo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sino 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, 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, en caso de una declaración de inconstitucionalidad, el efecto habría de limitarse al período ya mencionado comprendido entre las fechas del 1 y el 14 de julio de 2012.

8. El 25 de abril de 2014 el Director de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que ostenta, presenta un escrito en el que considera que el objeto de la cuestión se extiende también al art. 1 del Decreto-ley 1/2012, de 16 de agosto, de la Comunidad de Castilla y León, sin que exista pronunciamiento del Tribunal en sentido contrario, razón por la que solicita la subsanación del error padecido en la providencia de admisión a trámite de la cuestión, así como que se le tenga por comparecido y parte, a los efectos previstos en el art. 37.3 LOTC.

9. Por providencia del Pleno de 15 de julio de 2014 se acordó unir a las actuaciones el escrito del Director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y tenerle por personado y parte en la presente cuestión, acordándose entender con él 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.

10. El Director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León formuló sus alegaciones el día 10 de septiembre de 2014, en el que expone que la cuestión se plantea en el seno de un conflicto colectivo, cuyo objeto es la medida adoptada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León consistente en la supresión de la paga extraordinaria del personal laboral de ella dependiente en aplicación de dos normas de rango legal, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 y el art. 1 del Decreto-ley autonómico 1/2012. Concluye, no obstante que, a la vista de la providencia de 15 de julio, ha de entenderse que no se ha tenido por planteada cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 del Decreto-ley autonómico 1/2012. Limitado el trámite a las alegaciones sobre el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, considera que su acomodación al texto constitucional ha sido defendida por la representación procesal de la Administración del Estado, a cuyo escrito de alegaciones se remite.

11. Por providencia del Pleno de 26 de mayo de 2015 se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Junta de Castilla y León, 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 al personal laboral de la Administración general de la Comunidad Autónoma y organismos autónomos, 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. Con fecha 16 de junio de 2015 la Viceconsejera de Función Pública y Modernización de la Junta de Castilla y León indica que el 24 de abril de 2014 la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las organizaciones sindicales suscribieron el acuerdo por el que se dispone proceder al pago a los empleados públicos de cuarenta y cuatro días de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 en el ámbito de la Administración general de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos, adjuntando copia del mismo. En la cláusula primera, se recogía el abono, a cuenta y a resultas del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de 44 días de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, en función del tiempo trabajado, al personal de la Administración general y de sus organismos autónomos que se encontraran en activo en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. En la cláusula segunda, se determinaban los términos en los que se llevaría a cabo el abono de mencionada cuantía que fue pagada a los empleados públicos en las nóminas de los meses de mayo de 2014 y de enero de 2015.

13. Por providencia de 8 de septiembre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, 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 adelante, Real Decreto-ley 20/2012), precepto que, en lo que aquí importa, dispone para el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, la supresión de la paga extraordinaria (o equivalente) del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la Sala entiende que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del sector público, puede vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), así como el art. 33.3 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.

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

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

a) En primer lugar, resulta obligado advertir que, aunque la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 *in totum*, su razonamiento permite concluir que lo único cuestionado es su aplicación al personal laboral del sector público, lo que resulta del todo coherente con el juicio de aplicabilidad y relevancia, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso de conflicto colectivo promovido por varios sindicatos con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 al personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de sus organismos autónomos. Así pues, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de retribuciones en 2012 para todo el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012, como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, y al apartado 2.2 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere

específicamente a la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente al personal laboral del sector público.

b) No se cuestiona por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 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 así como del art. 33.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías de dicha paga extra que se entienden ya devengadas a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, ni fijar indemnización alguna por la supresión de un derecho patrimonial. A esta concreta duda de constitucionalidad se ceñirá 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 1, que cada Administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida.

Igualmente, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las organizaciones sindicales suscribieron el acuerdo por el que se dispone proceder al abono a los empleados públicos de cuarenta y cuatro días de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 en el ámbito de la Administración general de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos y ello a reserva del pronunciamiento del Tribunal Constitucional. En dicho acuerdo se precisa que el abono de la cuantía total correspondiente a los primeros 44 días de la paga suprimida se realizaría en las nóminas correspondientes al mes de mayo de 2014 y enero de 2015, en los porcentajes allí previstos.

Como consecuencia de lo señalado en la normativa y en el acuerdo citados, debemos tener presente lo dicho en nuestra STC 83/2015, de 30 de abril, sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y que hemos reiterado en las posteriores SSTC 113/2015, de 8 de junio; 114/2015, de 8 de junio, y 141/2015, de 22 de junio, entre otras. En el fundamento jurídico 3 de la primera de ellas, 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. No obstante lo anterior, y de modo similar a lo allí acontecido, no puede negarse la incidencia que tanto la medida contenida en la disposición adicional duodécima de dicha Ley de presupuestos, como el mencionado acuerdo suscrito por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las organizaciones sindicales tienen en la subsistencia del presente proceso constitucional.

En el conflicto colectivo del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad se discute el derecho del personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de sus organismos autónomos a percibir la parte que se entiende devengada de la paga extra de diciembre de 2012. En dicho contexto, la pretensión traída ante este Tribunal, necesariamente relacionada con la que se discute en el proceso *a quo*, se vincula estrictamente a las cuantías dejadas de percibir a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, pues el Auto se ciñe expresamente, sin mayores concreciones, a la parte de la paga que se hubiera devengado en esa fecha, 15 de julio de 2012, entendiendo que ya se había generado el derecho a percibirla. Cuantías que, aún no concretadas, no son superiores a los primeros 44 días de la paga extra de diciembre de 2012 a los que se refieren tanto la norma estatal como el acuerdo autonómico. Resulta de todo ello que, desde la lógica argumental del órgano promotor de la cuestión, el objeto de la presente cuestión ha desaparecido teniendo en cuenta los términos en los que la duda

se plantea y la diferencia entre el procedimiento que está en el origen de la presente cuestión y el proceso constitucional a través del que se ventila la misma (en el mismo sentido, STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 4). En suma, «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, de 14 de abril, 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 diez de septiembre 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.