

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

292 *Sala Primera. Sentencia 243/2015, de 30 de noviembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 6522-2013. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco respecto del artículo 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Límites a los decretos-leyes, competencias en materia de ordenación general de la economía y función pública y principio de seguridad jurídica: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de la conexión de sentido en la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico, correspondientes al mes de diciembre de 2012; observancia de los límites materiales de los decretos-leyes; pérdida parcial de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 81/2015 y 83/2015).*

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. 6522-2013, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra el art. 2.2 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. 86, 9.3, 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. Han formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 1059-2013, el Auto de 8 de octubre de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su aplicación al personal laboral, por posible lesión de los arts. 86, 9.3, 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Social núm. 1 de Bilbao dictó Sentencia estimando parcialmente la demanda interpuesta por el sindicato USO contra la mercantil pública Mercabilbao, S.A., y condenado a la demandada al abono a los trabajadores afectados al abono de la paga extra de diciembre de 2012 correspondiente a los 14 días del mes de julio ya devengados a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

b) Interpuesto recurso de suplicación contra la mencionada Sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco señaló para su deliberación y fallo el día 11 de junio de 2013.

c) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia el órgano judicial dictó providencia de 27 de junio 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, por posible vulneración de los arts. 9.3, 86.1 y 149.1.13 CE.

Según señalaba la Sala en la providencia, la duda de constitucionalidad se concretaba, respecto al primero de los preceptos constitucionales citados en que el 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 da su entrada en vigor el 15 de julio de 2012, por 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 la disposiciones restrictivas de derechos individuales.

Igualmente la providencia plantea que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 puede haber producido un efecto de extralimitación en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y de correlativa invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco derivado del art. 148.1.1. CE y concretado en los arts. 10.2, 10.4, 40 y 44 de su Estatuto de Autonomía.

Finalmente la tercera duda de constitucionalidad se centra en la vulneración del art. 86.1 CE lo que, según la providencia, obliga a examinar la acreditación de la necesidad de urgencia de la medida adoptada, de un lado, y la llamada conexión de sentido, de otro, lo que se refiere a la relación entre la necesidad y la medida, con exclusión de una valoración de la materia política o de la oportunidad política. La Sala plantea al respecto sus dudas en cuanto a si la norma responde a los presupuestos exigibles de necesidad y urgencia.

d) El Fiscal manifestó su parecer favorable al planteamiento de la cuestión en lo relativo a la infracción de los arts. 9.3 y 86.1 CE. La representación procesal de Mercabilbao, S.A., se opuso al planteamiento de la cuestión. El sindicato USO no formuló alegaciones.

3. Por Auto de 8 de octubre de 2013, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) Tras exponer los antecedentes de hecho de la presente cuestión, señala que la cuestión debatida es si la supresión de la paga extraordinaria de diciembre del año 20012 llevada a cabo por el Real Decreto-ley 20/2012 tiene o no el efecto retroactivo apreciado en la Sentencia de instancia, en el sentido de haberse aplicado a toda la paga extraordinaria, que se devenga desde el 1 de julio, incluso a los primeros 14 días del mes de julio, toda vez que la citada norma entró en vigor el día 15 de julio. Para resolver esa cuestión la Sala aprecia la existencia de diversas dudas de constitucionalidad que concreta en los siguientes fundamentos del Auto.

b) La primera es la relativa a la adecuación de la medida a las exigencias del art. 86.1 CE, lo que exige determinar la necesidad y urgencia de la medida adoptada y la denominada conexión de sentido, esto es, la relación entre la situación de necesidad y la medida. Señala al respecto el Auto que el Gobierno invoca la negativa coyuntura económica y la necesidad de la denominada consolidación fiscal para la adopción de la medida, considerando una premura y urgencia que no permitirían la demora hasta la superación del correspondiente trámite parlamentario para la aprobación de una ley. Sin embargo, en este caso, estima el órgano judicial que no concurre la urgencia pues entiende que no existían alteraciones en la situación política o económica preexistente que justifiquen expresamente el recurso a este tipo de norma.

c) La segunda es la posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE. Atendiendo a la consolidada jurisprudencia según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido y se devengan día a día, la norma podría considerarse contraria 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 de la norma. Se remite para justificar su duda en este sentido al Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2013 en el que se elevaba cuestión de inconstitucionalidad sobre este mismo precepto, cuyos argumentos resume.

d) Finalmente, el Auto plantea la posible vulneración del reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto estima que la norma cuestionada puede haber producido un efecto de extralimitación en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y de correlativa invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco derivado del art. 148.1.1 CE y concretado en los arts. 10.2, 10.4, 40 y 44 de su Estatuto de Autonomía. Afirma el Auto en este sentido que la Sala comparte los planteamientos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-ley 20/2012. Así, el órgano judicial indica que la medida relativa a la paga extraordinaria del personal al servicio del sector público no puede encontrar amparo en el art. 149.1.13 CE, en cuanto establece un mecanismo concreto y un procedimiento de aplicación para hacer efectiva una medida relacionada con la contención del gasto público que deja sin margen de actuación a las Comunidades Autónomas. De esta manera el hecho de haberse previsto el modo de reducción del gasto de personal del sector público mediante la concreta supresión de la paga extra de diciembre de 2012 supone que se ha impedido que la Comunidad Autónoma del País Vasco haya podido implementar esa reducción, lo que habría respetado el orden competencial.

Por todo lo señalado, la Sala acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad, a fin de que el Tribunal Constitucional resuelva: a) si la decisión de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal del sector público que se contiene en el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 vulnera lo previsto en el art. 86 CE respecto a los presupuestos habilitantes para la regulación de la cuestión por el cauce del decreto-ley; b) si la decisión de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal del sector público que se contiene en el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 vulnera lo previsto en el art. 9.3 CE respecto a la interdicción de retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y c) si la decisión de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal del sector público que se contiene en el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 vulnera el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 3 de diciembre de 2013; deferir a la Sala Primera 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 del País Vasco, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 11 de diciembre 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, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

Mediante escrito registrado el 16 de diciembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa para que se diera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 23 de diciembre de 2013 interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En relación con la alegada vulneración del art. 86.1 CE afirma el Fiscal que la Sala de lo Social no ha tomado en consideración en este punto el sentido de anteriores y muy recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 179/2011, 180/2011, 184/2011 y 8/2012), cuyo fundamento jurídico 6 reproduce. Así, señala que de la exposición de motivos de la norma cabe concluir, sin entrar en un juicio político, que se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

A continuación señala que en el Auto de planteamiento de la presente cuestión se expone un segundo enfoque sobre las dudas de constitucionalidad que se le presentan a la Sala de lo Social en relación con el Real Decreto-ley 20/2012, y que se concretan en una supuesta extralimitación de las competencias normativas estatales en relación con las que corresponderían a la Comunidad Autónoma Vasca. Afirma el Fiscal que lo llamativo de este enfoque es no solo que no se cite una sola norma autonómica en la que pudiere contenerse alguna concreta regulación acerca del reconocimiento de los derechos retributivos del personal del sector público, que en su literalidad pudiera hallarse en contradicción con lo dispuesto por el Real Decreto-ley 20/2012, sino que al invocar el precepto constitucional pretendidamente afectado y que vendría a reconocer las facultades normadoras de la Comunidad Autónoma Vasca en tal concreto aspecto, se cite el art. 148.1.1 CE, a tenor del cual, se reconoce a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias, entre otras, en la organización de sus instituciones de autogobierno.

Sostiene que no es solo que de la generalidad de la formulación de los preceptos autonómicos citados (arts. 10.2, 10.4, 40 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) no quepa extraer la interesada conclusión de que la coyuntural supresión de una paga extra es una competencia propia de la Comunidad Autónoma Vasca, sino que muy al contrario, el tenor de los arts. 149.1.13 CE, 149.1.18 y 156.1 CE, abonan precisamente la tesis contraria. Por ello, y con cita de las SSTC 171/1996 y 222/2006, el Fiscal estima que el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 no es contrario a los arts. 148.1.1 y 156.1 CE.

Por lo que se refiere a la duda de constitucionalidad en relación con el art. 9.3 CE, afirma el Fiscal, tras reproducir la doctrina constitucional sobre la retroactividad de las normas, que resulta obvia la supresión por la nueva 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.

A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente, a juicio del Fiscal General del Estado, que las pagas extraordinarias se devengan desde la fecha de inicio del cómputo de cada período semestral y que tal devengo se produce día a día, incorporándose cada jornada al patrimonio del trabajador (o funcionario), y ello con independencia de que su efectiva percepción tenga lugar en el último mes del período (salario devengado pero de percepción diferida). De este modo, sostiene que la privación de la cantidad correspondiente a dicho período supondría la restricción injustificada de un derecho individual que como tal prohíbe el art. 9.3 CE. Además, entiende que el criterio del Auto de planteamiento tendría el respaldo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho

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. 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 en concreto, su apartado 2.2 ya que éste es el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido a su conocimiento y relevante en cuanto el recurso del proceso subyacente se refiere exclusivamente 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 de junio y el 15 de julio de 2012.

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

Comienza señalando que la Sala no se cuestiona genéricamente la supresión de la paga extra al personal funcionario, sino que tan solo 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 art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sino simplemente la de imponer al legislador, con respecto a su libertad de configuración, el establecimiento de una expresa excepción a la supresión de la paga extraordinaria de Navidad (la correspondiente a la parte proporcional de los días 1 de junio a 15 de julio de 2012).

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

expresión. Tampoco el art. 35.1 CE (derecho a una remuneración suficiente) comprendería el derecho al «mantenimiento» de una determinada retribución con independencia de la coyuntura económica, ni permitiría afirmar que una reducción salarial es una norma constitucionalmente restrictiva de derechos en el sentido del art. 9.3 CE.

Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal apreciase que sí nos encontramos ante una «disposición restrictiva de derechos individuales», el Abogado del Estado niega que la norma cuestionada establezca una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. En este sentido, señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional solo la retroactividad «auténtica o de grado máximo» (que supone la incidencia sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas) está incluida en la prohibición de ese precepto constitucional, no estándolo, por el contrario, la retroactividad «impropia o de grado medio» (que incide en situaciones jurídicas actuales aún no concluidas), pero que puede tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica. Pues bien, según el Auto de planteamiento, la cuestión radica en determinar si el derecho a la paga extraordinaria de Navidad, en cantidad proporcional a los días 1 de junio a 15 de julio, «estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor» el Real Decreto-ley 20/2012, o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

Para el Abogado del Estado resulta evidente que una determinada interpretación jurisprudencial de un precepto legal no puede erigirse en parámetro de constitucionalidad de otra norma de rango legal, o lo que es lo mismo, no puede pretenderse la inconstitucionalidad de esta última sobre la base del modo en que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha configurado una determinada partida salarial. Al contrario, es la jurisprudencia la que tiene que adaptarse a lo que disponga el legislador. Prosigue diciendo que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha entendido, precisamente, que las gratificaciones extraordinarias se devengan en el momento del pago; concepción esta, por otro lado, perfectamente conforme con los arts. 26 y 31 de la Ley del estatuto de los trabajadores, así como con la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con los tributos de hecho imponible duradero (y respecto de los que el legislador puede modificar algunos aspectos por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos) de los que se ha dicho que se estaría afectando a hechos imponibles aún no consumados (STC 176/2011, de 8 de noviembre). Trasladando esa doctrina a la legislación laboral, cabe entender que las gratificaciones extraordinarias se generan en un período determinado, si bien no surten efecto ni se incorporan propiamente al patrimonio del trabajador hasta el momento en que deben abonarse, por lo que el legislador puede modificarlas durante el período de generación. En suma, entiende el Abogado del Estado que no hay en este caso una eficacia retroactiva, dado que el Real Decreto-ley 20/2012 incide sobre una paga extraordinaria que todavía no se ha percibido. Además, añade que en el caso del personal funcionario sí está fijado legalmente el momento en que nace el derecho, ya que se devengan por ley el 1 de junio y el 1 de diciembre. Así, indica que el art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1988 determina que las pagas extraordinarias de los funcionarios del Estado se devengarán el primer día hábil de los meses de junio y diciembre y con referencia a la situación y derecho del funcionario en dichas fechas. Por ello, como regla general, el derecho de los funcionarios públicos a la paga extraordinaria de diciembre de 2012, en la cuantía prevista en las respectivas leyes de presupuestos, nacería el primer día hábil de diciembre de 2012. Por ello, durante los meses de junio y julio de 2012 este derecho no había nacido, no existía.

Seguidamente sostiene el Abogado del Estado que aún en el caso de que se considerase que la norma supone una retroactividad auténtica, concurrirían excepcionales circunstancias de interés público que la justificarían. Recuerda en este sentido que, de conformidad con la doctrina constitucional (STC 173/1996, de 31 de octubre) y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 26 de abril de 2005), pueden reputarse conforme a la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando existieran claras exigencias de «interés público». Aplicando tal doctrina al presente

caso, considera que la medida cuestionada encontraría su justificación en un interés público relevante, como lo es el de la necesidad de realizar fuertes ajustes presupuestarios en el marco de una crisis económica sin precedentes, siendo la reducción de las retribuciones prevista en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 una medida extraordinaria de contención de gastos de personal que tiene por finalidad contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

En tal sentido, se hace referencia a lo indicado al respecto en el preámbulo y exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 y en el debate de convalidación de la norma, así como a los datos ofrecidos en los sucesivos informes anuales del Banco de España de 2008, 2009, 2010 y 2011. También se señala que este Tribunal no se ha mostrado ajeno a la gravedad de la crisis económica que atraviesa la zona euro, habiéndose hecho eco de la profunda crisis presupuestaria en diversas resoluciones (singularmente, entre otros, en el ATC 160/2011, de 22 de noviembre). Teniendo en cuenta todo lo anterior, se afirma que en la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit del 8,9 por 100 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 y, en fin, que el análisis de la norma cuestionada ha de partir del contexto recesivo descrito.

A continuación analiza la alegada vulneración del art. 86.1 CE y para ello recuerda la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante para dictar un Real Decreto-ley. A su juicio, parece innegable que, desde un punto de vista estrictamente formal, los órganos políticos han cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la utilización de esta figura normativa y aparecen recogidos en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, en el debate de convalidación y en el expediente de elaboración.

Por último, hace referencia a la vulneración de los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. El Abogado del Estado afirma que el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 tiene carácter de básico. Seguidamente afirma que hay reiterada doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado para dictar normas básicas en materia de gastos de personal del sector público al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Señala que la doctrina constitucional no deja margen para la duda: todas las medidas de contención del gasto de personal que hayan de aplicarse en todo el sector público, incluido el autonómico sin ninguna excepción, competen al Estado en virtud de los arts. 149.1.13 en relación con el art. 156.1 CE, al que debe añadirse el art. 135 CE.

Por lo que se refiere a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 indica que no es preciso insistir en la relación directa de tal medida con la finalidad del Real Decreto-ley. La eficacia de la medida requiere, por otra parte, que sea adoptada simultáneamente por todo el sector público: no era posible que la ejecución de la medida quedara a disposición de las Comunidades Autónomas y entidades locales y demás entes del sector público si se necesita evitar el riesgo de que la adopción de manera no armonizada de la medida pudiera perjudicar su eficacia e inmediatez, reclamada por las acuciantes circunstancias derivadas de la crisis económica.

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

8. Por providencia de 10 de septiembre de 2015 la Sala Primera acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la empresa Mercados Centrales de Abastecimientos de Bilbao, S.A. (Mercabilbao), 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 colectivos de trabajadores de esa mercantil 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. En contestación a dicha providencia el Director General de Mercados Centrales de Abastecimiento de Bilbao, S.A. (Mercabilbao), comunicó a este Tribunal por escrito registrado el 22 de octubre de 2015 que, en virtud del acuerdo plenario adoptado por el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao de 26 de febrero de 2015, se autorizó «el abono, con cargo a los presupuestos correspondientes, a los cargos directivos y al personal de sociedades y entidades públicas empresariales municipales, entre ellas Mercabilbao, del importe equivalente al 24,04 por ciento de la paga extraordinaria de diciembre de 2012».

10. 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 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, precepto que, en lo que aquí importa, dispone para el personal laboral, la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012. La Sala entiende que el citado precepto vulnera los arts. 86, 9.3, 149.1.13, 149.1.18 y 156 CE.

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. Razones de sistemática procesal obligan a estudiar en primer lugar si se cumplen los presupuestos exigidos por el art. 86.1 CE para que el Gobierno pueda dictar un decreto-ley.

La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco considera que no se aprecia una coyuntura económica o política que haya obligado a la adopción de esta medida mediante real decreto-ley, pues pudo haberse tramitado parlamentariamente la correspondiente ley. Afirma que si bien es cierto que toda reducción del gasto de personal conlleva reducción inmediata del gasto público y ésta una reducción del déficit, objetivo confesado por el Gobierno en la norma analizada, no concurre la urgencia que daría carta de naturaleza al decreto-ley en este caso.

La cuestión planteada ha sido resuelta en la STC 81/2015, de 30 de abril, según la cual en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE.

Para llegar a esta conclusión son dos los elementos analizados: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4); en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

Afirma la STC 81/2015, que los apartados I y II de la exposición de motivos hacen referencia a la situación de «recesión» de la «economía española» y de la «zona euro» que justificó la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, según el Gobierno (apartado I), así como también a la «estrategia de política económica» que, de acuerdo con la concepción y juicio del mismo Gobierno, es «fundamental en la superación de esa situación» (*loc. cit.*). Un juicio que solo a éste correspondía realizar por entrañar un indudable juicio de oportunidad política inaccesible para este Tribunal, según hemos explicado ya, y que a este Tribunal solamente le corresponde verificar.

Esa estrategia, según continúa explicando ese preámbulo, «pivota principalmente sobre dos ejes» siendo uno de ellos «la consolidación fiscal». Haciéndose igualmente referencia en ese apartado I de la exposición de motivos a los compromisos asumidos por España en el contexto del proceso de integración europea para reducir su «déficit excesivo» hasta situarlo «por debajo del 3 por 100 del PIB» en 2013, según la recomendación de déficit excesivo emitida por el Consejo Europeo, así como también a la flexibilización de esa senda de consolidación fiscal acordada por las mismas instituciones comunitarias «especificando que los objetivos de cumplimiento pasan a ser de un 6,3 por 100 del PIB en 2012, un 4,5 por 100 en 2013 y un 2,8 por 100 en 2014». A pesar de esta flexibilización, se constata, «el esfuerzo fiscal estructural a realizar por España es muy significativo», pues el «déficit de partida [es] mucho mayor en 2011 (8,9 por 100 del PIB frente a un 6 por 100 previsto) y [existe] un entorno económico más complejo. Es dentro de estas coordenadas» –prosigue la exposición de motivos– «donde deben situarse las diferentes medidas de índole fiscal que incluye este real decreto-ley». Y acto seguido se hace una explicación general de las medidas aprobadas: unas dirigidas al «aumento de la imposición», que aquí no interesan visto el objeto de este recurso; y otras «por el lado del gasto».

En el apartado II de la exposición de motivos de la norma es donde se especifican todas esas medidas anunciadas en el apartado anterior y dirigidas a «reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales» (primer párrafo del apartado II de la exposición de motivos). Se reconoce que «[e]l Gobierno ya ha adoptado medidas de contención de gastos de personal», que se detallan. Pero acto seguido se señala que «[e]n la actualidad, el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente, dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión». Una de las cuales es la anunciada supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, establecida en el art. 2 recurrido. Cabe señalar, en cualquier caso, que no es la única medida tomada «con la... finalidad de racionalizar el gasto de personal». Ese mismo apartado II de la exposición de motivos alude a otras tomadas con ese mismo propósito como son la reducción de los días de libre disposición y la supresión de los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de vacaciones como en el de los días por asuntos particulares, la limitación del número de días adicionales que puedan haber establecido otras Administraciones públicas en el ejercicio de las competencias hasta entonces reconocidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el estatuto básico del empleado público, la limitación del tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación en el ámbito del empleo público, la modificación del régimen retributivo del personal incluido en el régimen general de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, la modulación de la plenitud retributiva de la prestación económica del personal integrado en el régimen de funcionarios civiles del Estado y en el régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, o, en fin, la supresión del coeficiente reductor por razón de la edad para la jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el régimen general de la Seguridad Social.

Por último, tras explicar estas y otras medidas, termina este apartado II con la siguiente proclamación:

«El cambio estructural que introduce en las Administraciones Públicas este abanico de medidas, que deben operar de manera conjunta, constituye un instrumento fundamental de política económica, que permitirá mejorar su funcionamiento, adecuarlo más eficazmente a la actual coyuntura y mantener la calidad del servicio que se presta al ciudadano.

Las medidas recogidas en este Título suponen un sacrificio de especial intensidad para todos aquellos que perciben retribuciones con cargo a recursos públicos. Razones de Justicia justifican que estas medidas se extiendan a todos los

servidores públicos con independencia de la naturaleza de la entidad de la que dependen y de su estatuto. La universalidad que fundamenta esta reforma evita la discriminación entre grupos y sectores.

Por ello, en base al principio de necesaria solidaridad que debe imperar en estos momentos en todos los ámbitos sociales y políticos y a fin de compartir el esfuerzo que suponen las medidas que se establecen en este Real Decreto-ley respecto al colectivo de empleados públicos de todas las Administraciones en su sentido más amplio, es voluntad del legislador que se impulsen todos los mecanismos legales existentes para permitir la extensión de las citadas medidas tanto a diputados y senadores, como al personal de otros órganos constitucionales, aplicando, en su caso, y cuando sea necesario, la normativa reguladora de los mismos en materia de retribuciones.»

Junto a la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, hay que hacer referencia también a la justificación sostenida por el Sr. Ministro de Hacienda y Administraciones públicas en el debate de convalidación. Se afirmó entonces por el Sr. Ministro, en defensa de la convalidación («Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados», núm. 51, de 19 de julio de 2012, págs. 3 y ss.), lo siguiente: «Estamos atravesando la segunda recesión derivada de la crisis financiera mundial del año 2007 y estamos atravesando esa crisis, señorías, cuando la economía española tiene un punto, un extremo de debilidad manifiesta, que es su deuda externa, la misma deuda externa que teníamos en el 2008, la misma en términos netos frente al resto del mundo seguimos teniendo hoy. Por eso, España tiene que cerrar la brecha de sus necesidades de financiación frente al resto del mundo para poder crecer sin pedir nuevos recursos al resto del mundo, para poder crecer y devolver y hacer frente a esa deuda externa. Por eso, en este decreto-ley presentamos reformas estructurales, reformas que nos permitan crecer, que nos permitan financiarnos mejor, hacer frente a esa deuda externa, formidable deuda externa, que nos aplasta, nos condiciona, nos relega, nos hace ser un riesgo dentro de la propia economía europea, dentro del euro y dentro del mundo, como advertía el Fondo Monetario Internacional esta misma semana, a comienzos de esta semana, cuando advertía que hay riesgos de que España e Italia no accedan en condiciones normales a los mercados financieros y eso colapsaría la economía mundial». Insistía igualmente el representante del Gobierno, más adelante, en que «España está viviendo esa segunda recesión económica, continuidad, prolongación de lo que fue la primera recesión del año 2009, no tan severa en términos de caída de actividad económica, ciertamente, pero destructora de empleo, y queremos salir de ahí... Este conjunto de medidas que trae el Gobierno a la Cámara, señorías, tienen como causa un nuevo escenario en Europa y en el euro». Un «nuevo escenario» derivado «de la activación de la ayuda financiera que necesita nuestra banca... y tiene como causa las recomendaciones de nuestros socios europeos, de la Comisión Europea; recomendaciones que son obligaciones que se derivan del procedimiento de déficit excesivo al que está sujeto nuestro país, nuestra economía desde el año 2009» y que no han dado más relajo a nuestro país «sino, al contrario, significa que al marcarnos unos objetivos de déficit para este año —el año 2012— y años sucesivos —2013 y 2014—, se derivan unas recomendaciones que son obligaciones del propio Consejo Europeo, del Ecofin celebrado la semana pasada, que son las que traen causa de este conjunto de medidas que traemos a la Cámara».

Y concluía, en lo que aquí interesa: «Necesitamos financiar el crecimiento económico, necesitamos financiar la recuperación, y no tendremos esa financiación y ese mayor crecimiento si no reducimos cuanto antes el déficit público. Y lo tenemos que hacer por la doble vía: promover ahorros en los servicios públicos y promoverlos por la vía del incremento de los ingresos públicos... Insisto en el argumento de la reducción del déficit público, insisto en el argumento del sentido de las medidas que presentamos a la Cámara comprometidas con la reducción del déficit público no solo en la Administración General del Estado, sino en su traslación a comunidades autónomas y a corporaciones locales, puesto que estas medidas... pretenden... el ahorro en esos planos, en ese funcionamiento

que debe ser comprometido en la corrección y en la consecución sobre todo del objetivo de déficit público para este año 2012».

3. La lectura de los pasajes transcritos, tanto de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 como de la defensa de su convalidación efectuada por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados, evidencia, como ha señalado la STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 4, «que el Gobierno ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada la necesidad de emplear en este caso la potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 86.1 CE ... Esas explicaciones, antes transcritas, no son imprecisas, rituales, estereotipadas, retóricas, apodícticas o generales, ni sirven a cualquier propósito o finalidad, como apreciamos en los casos de las SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10) y 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7). Al contrario, parten de una situación de recesión y crisis económica y financiera que es real y conocida; notoria, incluso, según ya advertimos en la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 6 d); y también de unos compromisos internacionales que son igualmente conocidos [por todas, STC 215/2014, de 18 de diciembre, sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, FFJJ 2 y 3 a)]. Y con ese punto de partida justifican –desde la legítima perspectiva del Gobierno, único órgano al que la Constitución atribuye la potestad de dirigir la política económica, art. 97 CE– una serie de medidas dirigidas a reducir el déficit público, objetivo inmediato de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea (arts. 93 CE y 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea) e instrumento además para alcanzar el fin (político) de la recuperación, por la doble vía del incremento de los ingresos públicos y reducción del gasto público».

Por otra parte, como también señala la STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 4, «la urgencia de la reacción legislativa se justifica por el Gobierno, además de en los pasajes ya transcritos, en los apartados II y IX de la exposición de motivos del Real Decreto-ley. En el apartado II explica la necesidad de una reacción inminente en los siguientes términos: “[s]e trata por tanto de acometer una serie de reformas cuya necesidad es extraordinaria, dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y urgente por la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público que contribuya a reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía”. Y en el apartado IX continúa incidiendo en la misma idea afirmando que “e)n las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir a esta figura del real decreto-ley. Como se ha expuesto, la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria, hacen necesario que las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia, con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea”. Pues bien, desde el limitado punto de vista de este Tribunal, que es jurídico y no político, no puede decirse que esa explicación sea irracional, arbitraria, apodíctica ni estereotipada, ni que el Gobierno haya incumplido u omitido las exigencias que le impone el art. 86.1 CE para hacer uso de su potestad legislativa. Además, sobre la urgencia de las reformas para reducir el déficit público excesivo apreciado por las instituciones comunitarias en el actual contexto de crisis económicas nos hemos pronunciado ya, reconociendo su existencia, en los AATC 179/2011, FJ 6, y 180/2011, FJ 6».

Finalmente, y en lo que hace al segundo requisito ínsito en el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, que es la conexión de sentido de las medidas aprobadas con la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que se trata de atender o corregir a través del real decreto-ley, la exposición de motivos se hace igualmente eco de que las medidas incluidas en el mismo tienen por objeto «garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea» (apartado I), que es, según hemos indicado, uno de los componentes de la situación de extraordinaria y urgente necesidad invocada por el Gobierno para amparar su

actuación normativa, así como también «mejora[r] la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía» (apartado II, refiriéndose específicamente a la concreta medida aquí recurrida, la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a los empleados públicos), siendo difícilmente cuestionable que la reducción de gastos de personal tiende, precisamente, a cumplir esos objetivos, pues, por un lado, incrementa la «eficiencia» y «productividad» de la economía al reducir el coste del trabajo realizado por los empleados públicos que, por su parte, se mantiene y no se reduce, y por otro, tiende a reducir al mismo tiempo el déficit excesivo apreciado por la Unión Europea. Tanto es así que en los AATC 179/2011 y 180/2011, ya citados, calificamos de «evidente» esta relación, al ser los gastos de personal una de las dos principales partidas de gasto público corriente de los presupuestos de las Administraciones públicas. Según se afirmaba expresamente en esos Autos «es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos –los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas– guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional» (FJ 6). Y en el mismo sentido se han pronunciado los AATC 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3, y 246/2012, de 18 de diciembre, FJ 4.

4. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco cuestiona también, como ya hemos señalado, la «urgencia» de esa situación, alegando que el Gobierno podría haber reaccionado a ese escenario de premura sin necesidad de acudir al empleo de la potestad legislativa de urgencia. En concreto, afirma que pudo haber tramitado parlamentariamente la correspondiente ley.

Esta objeción ha sido también resuelta por la STC 81/2015, según la cual, «es cierta la premisa de que dentro de las posibilidades de control de este Tribunal está la de rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad “de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia” (por todas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5, y 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3). Sin embargo, también lo es que según se matiza inmediatamente en esas mismas y otras Sentencias, en esa labor de control este Tribunal no puede “traspasar las fronteras de su función y a la vez de su responsabilidad [e] inmiscuirse en la decisión de gobierno, pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático” (*loc. cit.*), doctrina que es predicable no solo respecto al carácter extraordinario de la situación, sino también de su condición de “urgente”. Ya hemos tenido ocasión de recordar además (fundamento jurídico 2) que ‘el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). Por consiguiente, basta con que la actuación del Gobierno (su opción por el ejercicio de esta potestad que la Constitución le confiere) no sea arbitraria ni abusiva para que este Tribunal deba respetar el ejercicio de esa potestad, pues no es misión de este órgano jurisdiccional seleccionar la alternativa más correcta o idónea de entre las varias que pueden ofrecerse al Gobierno para subvenir a una concreta situación, sino que la labor de este Tribunal es más limitada y se ciñe a efectuar un ‘control negativo’ de esas alternativas (así, para los diferentes procedimientos legislativos, STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10)».

Asumiendo estas incuestionables premisas como punto de partida, una vez que hemos constatado que el Gobierno ha explicitado y justificado la necesidad de una urgente reacción legislativa, y una vez que hemos verificado también la validez externa o razonabilidad de esa justificación, no es propio de un control jurisdiccional y no político como el que es propio de este Tribunal efectuar un juicio hipotético sobre la viabilidad de esas otras alternativas propuestas. Con ello se estaría invadiendo la esfera de actuación del Gobierno y el juicio político y de oportunidad que tiene reservado.

En consecuencia, por todo lo señalado, la alegada vulneración del art. 86.1 CE debe ser rechazada.

5. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco alega, en segundo lugar, vulneración del art. 9.3 CE por considerar que la norma es retroactiva y restrictiva de derechos individuales.

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

a) Así, en primer lugar, resulta obligado advertir, que si bien la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 en su integridad, lo cierto es que de los razonamientos que se contienen en el Auto de planteamiento se infiere sin dificultad que no se cuestiona todo el precepto sino sólo en su aplicación al personal laboral del sector público. En este sentido, hay que tener en cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso de conflicto colectivo promovido por el sindicato Langile Sindikal Batasuna-Unión Sindical Obrera con motivo de la supresión al personal de Mercabilbao, S.A., por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, proceso en el que lo pretendido por los demandantes es justamente que se declare el derecho de los trabajadores de esta empresa a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 correspondiente al período comprendido desde el 1 al 14 de julio de 2012 que consideran ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, porque, no cabe que la supresión de esa paga extra por el citado Real Decreto-ley tenga efectos retroactivos.

De este modo, en los términos que ha sido planteada, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al art. 2.2.2 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) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 en sí misma considerada, sino sólo en cuanto su aplicación haya podido suponer la infracción del principio de irretroactividad establecido en el 9.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías que se entienden ya devengadas de dicha paga extra (en concreto, la Sala considera devengado el derecho a la parte proporcional a 14 días de trabajo, desde 1 al 14 de julio de 2012) a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (que tuvo lugar el 15 de julio de 2012, conforme a su disposición final decimoquinta). A esta concreta duda de constitucionalidad deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

6. 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 primero, que cada Administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida.

Como consta en los antecedentes de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Sala Segunda de este Tribunal dirigió comunicación a la empresa Mercados Centrales de Abastecimientos de Bilbao, S.A. (Mercabilbao), a fin de que indicara 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, se ha satisfecho al colectivo de trabajadores de esa mercantil alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria, de la paga adicional de complemento específico o de las pagas adicionales equivalentes, todas ellas correspondientes al mes de diciembre de 2012; especificando, en su caso, el número de días de la citada paga a los que

corresponden las cuantías abonadas. En contestación a dicha providencia el Director General de mercados centrales de abastecimiento de Bilbao, S.A. (Mercabilbao), comunicó a este Tribunal por escrito registrado el 22 de octubre de 2015 que, en virtud del acuerdo plenario adoptado por el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao de 26 de febrero de 2015, se autorizó «el abono, con cargo a los presupuestos correspondientes, a los cargos directivos y al personal de sociedades y entidades públicas empresariales municipales, entre ellas Mercabilbao, del importe equivalente al 24,04 por ciento de la paga extraordinaria de diciembre de 2012».

Como consecuencia del abono de las cantidades señaladas al personal de Mercabilbao, debemos remitirnos a lo dicho recientemente en nuestra STC 83/2015, de 30 de abril, sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

En el fundamento jurídico 3 de la STC 83/2015, tras recordar la reiterada doctrina constitucional sobre los efectos extintivos del objeto del proceso constitucional en las cuestiones de inconstitucionalidad, como consecuencia de la derogación o modificación de la norma legal cuestionada, pusimos de manifiesto que en dicho proceso –y lo mismo sucede en el presente–, ni se había producido la extinción del procedimiento laboral a quo, ni tampoco nos encontrábamos ante un supuesto de pérdida de vigencia del precepto legal cuestionado, ello no obstante, era innegable la incidencia que tenía la medida contenida en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015 sobre la pretensión deducida el pleito a quo, «que afecta de modo determinante a la subsistencia del presente proceso constitucional, dada la estrecha vinculación existente entre toda cuestión de inconstitucionalidad y el procedimiento judicial de que dimana».

En la presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea si la supresión del derecho de los trabajadores de la empresa Mercabilbao a percibir la parte proporcional (en concreto, 14 días) de la paga extra de diciembre de 2012, por entenderse ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, contraviene el art. 9.3 CE. En esos términos planteada la cuestión es obligado concluir como hicimos en la STC 83/2015 que «la recuperación por esos trabajadores de la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extra de diciembre de 2012 ... supone la satisfacción extraprocésal de la pretensión deducida en el proceso laboral sobre la que se articula la presente cuestión. Esto la hace perder su objeto, al ser tal satisfacción extraprocésal uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 6/2010, FJ 2; AATC 945/1985, de 19 de diciembre; 723/1986, de 18 de septiembre; y 485/2005, de 13 de diciembre)».

Conforme a lo expuesto, el abono al personal de Mercabilbao, por acuerdo plenario adoptado por el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao de 26 de febrero de 2015, de la parte correspondiente al 24,04 por 100 de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, determina la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues, «aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad» (por todas, STC 6/2010, FJ 3; y en el mismo sentido AATC 340/2003, de 21 de octubre, FJ único, y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único).

7. Por último, alega la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco una extralimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1.13 CE y la correlativa invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco derivado del art. 148.1.1 CE y de los arts. 10.2, 10.4, 40 y 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Considera la Sala que la concreta medida de supresión de la paga extra de diciembre de 2012, puesto que no permite la modulación por las Comunidades Autónomas, sino que regula la cuestión de manera precisa y delimitada, está invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de personal y respecto de su autonomía de gasto.

Para dar respuesta a esta vulneración, resulta necesario recordar que nuestra doctrina encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE.

En efecto, este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Siguiendo lo afirmado en STC 222/2006, FJ 3, debemos ahora reiterar que, aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de establecer un crecimiento cero en las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas. En efecto, hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2, y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto.

Asimismo, este Tribunal ha afirmado que, las medidas de contención de gastos de personal no se encuadran en el marco de las competencias en materia de «funcionarios públicos» (arts. 149.1.18 CE) sino que la doctrina constitucional las sitúa bajo el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, como ya hemos señalado. Y ello por dos motivos principales, ya indicados en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y reiterados luego en múltiples ocasiones (en particular, para el caso concreto de Navarra, en las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6; 195/2006, de 22 de junio, FJ 6, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5): «en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos» (STC 148/2006, FJ 6).

En la presente cuestión de inconstitucionalidad, como señala el Fiscal General del Estado, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no cita una sola norma autonómica en la que se contenga alguna concreta regulación acerca del reconocimiento de los derechos retributivos del personal del sector público, que en su literalidad pudiera hallarse en contradicción con lo dispuesto por el Real Decreto-ley 20/2012, sino que al invocar el precepto constitucional pretendidamente afectado y que vendría a reconocer las facultades normadoras de la Comunidad Autónoma Vasca en tal concreto aspecto, se cita el art. 148.1.1 CE, a tenor del cual, se reconoce a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias, entre otras, en la organización de sus instituciones de autogobierno. Junto al art. 148.1.1 CE considera infringidos los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: arts. 10.2, que atribuye igualmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, 10.4, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de Estatuto de los funcionarios

del País Vasco, y 40 y 44, ambos principios rectores, el primero relativo a la protección de las personas y las familias y el segundo sobre educación investigación y cultura.

En consecuencia, de la generalidad de la formulación de los preceptos autonómicos citados no puede extraerse la conclusión de que la coyuntural supresión de una paga extra es una competencia propia de la Comunidad Autónoma Vasca, sino que muy al contrario, de la jurisprudencia constitucional transcrita se extrae la conclusión de que es una medida que se encuadra en las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica del art. 149.1.13 CE. Como ha afirmado este Tribunal en su STC 81/2015, FJ 7, la medida de supresión de la paga extraordinaria de 2012 responde, por su naturaleza y contenido, al legítimo ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE, por lo que la vulneración competencial alegada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco debe ser rechazada.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida de su objeto en relación con la vulneración relativa al art. 9.3 CE.

2.º Desestimar en lo demás 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.