

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

**1827** *Sala Segunda. Sentencia 1/2016, de 18 de enero de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 4643-2013. Planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación del juicio de relevancia.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4643-2013, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El 24 de julio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 117-2013, el Auto de 24 de junio de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su aplicación al personal laboral, por posible lesión del art. 9.3 CE, sobre el principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales.

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

a) La empresa Mutualia, Matepss núm. 2, es una mutua patronal de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, que se rige por el convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo. Tras la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, la empresa decidió la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto-ley citado, que se declara en su apartado 3 aplicable a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. La federación de servicios financieros y administrativos de Comisiones Obreras (COMFIA-CC.OO.) formuló, como consecuencia de ello, demanda de conflicto colectivo contra la citada empresa, que dio lugar a los autos núm. 117-2013, seguidos ante

la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, por la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre. En la demanda se solicitaba que se reconociera el derecho de los trabajadores a la paga extra suprimida, y, con carácter subsidiario, que se les reconociera la parte de la paga ya devengada en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (7/12 o, en su caso, 6,5/12 de la catorceava parte de la retribución total anual). Igualmente solicitaban, con carácter previo, el planteamiento por la Sala de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional sobre el Real Decreto-ley 20/2012, por considerarlo contrario al art. 86.1 CE. A la demanda se adhirieron posteriormente los sindicatos ELA y LAB.

b) Tras la celebración del acto del juicio el día 17 de mayo de 2013, concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó providencia de la misma fecha 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 del art. 9.3 CE. 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.

c) Por escrito de 3 de junio de 2013, el sindicato demandante solicitó que se elevara por la Sala cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por vulneración de los arts. 9.3, 14.1, 28.1, 37.1 y 86.1 CE. Por escrito de 29 de mayo, el sindicato ELA se manifestó igualmente favorable al planteamiento de la cuestión. Por escrito de 7 de junio de 2013, el Abogado del Estado cumplimentó el trámite de audiencia manifestando su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el Ministerio Fiscal estimó, en escrito de 31 de mayo, procesalmente adecuado el planteamiento de la cuestión, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

3. Por Auto de 24 de junio de 2013, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) Tras precisar los antecedentes de hecho en el planteamiento de la cuestión y transcribirse 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, 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 (día 15 de julio de 2013), sin precisar el legislador excepciones por derechos ya devengados. Coincide la Sala con el Abogado del Estado en que el legislador es plenamente consciente de la posibilidad de que haya comenzado a devengarse la paga extraordinaria cuya percepción se suprime, en tanto que indica que la medida afecta a cuantías «que corresponda percibir», en tiempo verbal no condicional, admitiendo que el derecho ya se ha generado, no obstante lo cual cierra la puerta a su abono. Desde esa perspectiva, entiende la Sala que no es posible interpretar el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 considerando que cabe abonar aquella parte de la paga extraordinaria de diciembre que ya se hubiera devengado a la fecha de la entrada en vigor de la citada norma. En definitiva, por mucho que ya se hubiera devengado la paga extraordinaria correspondiente a los días trabajados, la aplicación del citado art. 2 no daría lugar a su abono. 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. Expuesto lo que precede, indica que la norma cuyo ajuste constitucional se cuestiona (art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012) 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 las demandas 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 artículo 2. Tras hacer referencia a las alegaciones realizadas por las partes y el Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia, considera la Sala que, tras ellas, subsiste la duda de inconstitucionalidad.

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 podría desplegar efectos sobre ella el principio de interdicción de retroactividad, 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 (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). Se pregunta la Sala

si la posible inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 puede operar tomando como referencia un criterio jurisprudencial y 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 del Real Decreto-ley 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 las tres pagas extras contempladas en el convenio colectivo de aplicación como de devengo anual, a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 ya se había devengado y generado el derecho a la parte de la paga extra de navidad proporcional a los días trabajados, que, sin embargo, el artículo 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 de 19 de noviembre de 1992). La Abogacía del Estado alega, en este último sentido, la exigencia de fuertes ajustes presupuestarios provocados por la situación de crisis, y sostiene que la necesidad de reducir el déficit público, que inspira la norma cuestionada, constituiría ese objetivo de procurar el bien común y proteger el interés general, lo que permitiría exceptuar la interdicción de retroactividad. Discrepa la Sala con esta conclusión, en tanto en cuanto considera que la crisis probablemente justifica medidas restrictivas de derechos como aquellas a las que venimos asistiendo en los últimos tiempos, pero no abre la puerta, sin más, a que esas restricciones operen de modo retroactivo. 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, pero rechaza tal hipótesis en cuanto que la previsión en este caso de una hipotética compensación o devolución futura de cantidades en modo alguno resultaría asimilable al justo precio al que alude la Ley de expropiación forzosa. Ni siquiera está garantizada y no es propiamente una devolución, puesto que las cuantías detraídas se transformarían en aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro en los términos que establezca el legislador, sujetas, además, al previo cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por otra parte, el carácter meramente hipotético y condicionado de la devolución de las cantidades detraídas a raíz de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 diluye cualquier brizna de proporcionalidad de la compensación que pudiera alegarse para justificar la injerencia retroactiva y se aleja del concepto de expropiación legislativa de derechos.

f) Por todo lo expuesto, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional concluye que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, previsto en el art. 9.3 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 24 de septiembre de 2013; deferir a la Sala Segunda su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la resolución a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, 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 7 de octubre 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 9 de octubre 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 Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones registrado el 11 de octubre 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 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 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 si nos encontramos ante una «disposición restrictiva de derechos individuales», el Abogado del Estado niega que la norma cuestionada establezca una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. En

este sentido, señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional sólo la retroactividad «auténtica o de grado máximo» (que supone la incidencia sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas) está incluida en la prohibición de ese precepto constitucional, no estándolo, por el contrario, la retroactividad «impropia o de grado medio» (que incide en situaciones jurídicas actuales aún no concluidas), pero que puede tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica. Pues bien, según el Auto de planteamiento, la cuestión radica en determinar si el derecho a la paga extraordinaria de Navidad, en cantidad proporcional a los días 1 de junio a 15 de julio, «estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor» el Real Decreto-ley 20/2012, o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

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

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

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

7. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 31 de octubre de 2013 interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Coincidiendo con lo expuesto en el Auto de planteamiento de la cuestión, considera el Fiscal que los derechos retributivos de los trabajadores están integrados en la «esfera general de protección de la persona» que contempla este Tribunal como límite a la eficacia de la norma retroactiva, en concreto, se enmarcarían dentro del derecho al trabajo y a la remuneración suficiente que prevé el art. 35.1 CE. En este sentido prosigue diciendo que si bien no llegan a comprometerse en este caso derechos fundamentales o libertades públicas, sí que se ven concernidos derechos individuales que son expresión directa de la esfera general de protección de la persona. Además, afirma que la idea de sanción resultará robustecida en este caso desde el momento en que se pretende extraer del patrimonio de los ciudadanos y sin indemnización, un bien o un derecho del que ya dispone.

Llegados a este punto, pasa a analizar si la norma cuestionada contiene un grado de retroactividad permitido por el art. 9.3 CE a la luz de la doctrina constitucional que se sintetiza. Y llega a la conclusión de que resulta obvia la supresión por la norma de un efecto jurídico ya agotado, en tanto derecho incorporado definitivamente al patrimonio de los funcionarios, a quienes la aplicación retroactiva de la norma obligaría a la devolución de parte de los salarios ya percibidos, pues como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las gratificaciones extraordinarias se devengan día a día. A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente, a juicio del Fiscal General del Estado, que las pagas extraordinarias se devengan desde la fecha de inicio del cómputo de cada período semestral y que tal devengo se produce día a día, incorporándose cada jornada al patrimonio del trabajador (o funcionario), y ello con independencia de que su efectiva percepción tenga lugar en el último mes del período (salario devengado pero de percepción diferida). De este modo, sostiene que la privación de la cantidad correspondiente a dicho período supondría la restricción injustificada de un derecho individual que como tal prohíbe el art. 9.3 CE. Además, entiende que el criterio del Auto de planteamiento tendría el respaldo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013 (caso *N.K.M. 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 artículo 1 son «bienes existentes» o activos, en los que el solicitante puede tener por lo menos una «expectativa legítima» de que esta se realizará. Y entiende que en el caso ahora examinado sí existía esa expectativa legítima conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al tratarse de cantidades de devengo diario.

Prosigue diciendo que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional no rechaza la posibilidad de una actuación extraordinaria por parte de los poderes públicos para que, en atención a la excepcionalidad de determinadas

circunstancias o exigencias del bien común, pueda dotarse de eficacia retroactiva máxima a una normativa privativa de derechos. Sin embargo, tal hipótesis no puede suponer un aval genérico para que con esa excusa el poder público pueda conducirse apartándose de una expresa previsión legal, añadiéndose que el art. 33 CE impide la expropiación de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social si no se acompaña de un justiprecio. Entiende, en suma, que los compromisos meramente posibilistas contemplados en la norma relativos a genéricas aportaciones a futuros fondos carecen de la mínima concreción para que les alcance el calificativo de justo precio debido. Es más, aquellas intenciones parcialmente reparadoras se refieren a la supresión de las cantidades a devengar a lo largo de todo el semestre y no específicamente al período al que se concreta la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se centra exclusivamente en el 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 1 ya que es éste el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido a su conocimiento y relevante en cuánto el recurso del proceso subyacente se refiere exclusivamente al personal laboral y no a personal funcionario o estatutario. Asimismo, en cuanto a los efectos de la hipotética declaración de inconstitucionalidad, se indica que tratándose de un supuesto de retroactividad máxima en relación con derechos ya integrados en el patrimonio de sus titulares, el efecto en caso de una declaración de inconstitucionalidad habría de limitarse al período ya mencionado comprendido entre las fechas del 1 y el 15 de julio de 2012.

8. Por providencia de 13 de noviembre de 2015 la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la empresa Mutualia, Matepss núm. 2 (Mutualia), 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, en el Real Decreto-ley 20/2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho a su personal laboral 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 gerente de Mutualia certifica que, «en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 12ª de la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y de lo establecido en el Real Decreto-ley 10/2015, ha procedido al abono a su personal de un 50,27 por ciento de la cantidad detrída en el año 2012 en concepto de paga extraordinaria de diciembre, a tenor de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. La cantidad de paga extraordinaria de diciembre de 2012 reintegrada se refiere a porcentaje toda vez que en Mutualia se perciben más de dos pagas extraordinarias al año y en estos supuestos la normativa aplicable establecía la forma de cálculo de la cantidad a detrír por el concepto referido. El abono del 50,27 por ciento de la cantidad en su día detrída se ha llevado a cabo en dos pagos atendiendo a lo legalmente establecido y de la siguiente forma: - reintegro del 24,04 por ciento de la cantidad en su día detrída, abonado en el mes de enero de 2015; y, - reintegro del 26,23 por ciento de la cantidad en su día detrída, abonado en el mes de octubre de 2015.»

10. Por providencia de 14 de enero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.



## II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

Los apartados 1 y 2 del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) exigen, respectivamente, que la norma legal cuestionada resulte «aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo», y asimismo que, en su Auto de planteamiento, el órgano judicial promotor no solo debe concretar la ley o norma con fuerza de ley de cuya constitucionalidad duda, sino que también ha de especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. En consecuencia, para la adecuada formulación de la cuestión de inconstitucionalidad no basta con que el tribunal ordinario considere que la norma controvertida es aplicable al caso, sino que además es necesario que dicha norma supere el llamado juicio de relevancia (STC 221/2015, de 22 de octubre, FJ 2), juicio este último que se entiende «como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» y que «constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, al carecer de legitimación para ello» (por todas, STC 10/2015, de 2 de febrero, FJ 2).

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

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

3. Trasladada la doctrina constitucional expuesta a la cuestión de inconstitucionalidad ahora examinada, hemos de concluir, al igual que hicimos en la STC 241/2015, de 30 de noviembre, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad prácticamente idéntica planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional y que tiene su origen en un proceso de conflicto colectivo iniciado por los trabajadores de Mutua Balear, que el Auto de planteamiento elevado a este Tribunal incurre en un defectuoso cumplimiento del requisito relativo a la exteriorización del juicio de relevancia.

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

En efecto, el proceso de conflicto colectivo que da lugar al presente procedimiento constitucional se promueve con motivo de que, por aplicación de las previsiones contenidas en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, los trabajadores de Mutua Balear, Mutua colaboradora con la Seguridad Social, sujetos al convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo («BOE» núm. 297, de 10 diciembre 2008) –que prevé la percepción de tres pagas extraordinarias– han experimentado la supresión de la decimocuarta parte de su retribución anual. El objeto de este proceso se vincula así, por un lado, al apartado 3 del referido art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que señala que la reducción retributiva allí prevista será de aplicación al personal directivo y resto de personal de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y por otro lado, a su apartado 5, en el que se indica que en los casos en que su régimen retributivo no contemple la percepción de pagas extraordinarias o se perciban más de dos al año se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento, ordenándose prorratear dicha reducción entre las nóminas pendientes de percibir en el ejercicio. En coherencia con ello, la parte actora formula sus pretensiones procesales, de modo que, con carácter principal, solicita que se declare el derecho de los trabajadores a que Mutua Balear les restituya en su integridad la catorceava parte de la retribución total anual descontada en las nóminas correspondientes a los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2012, y subsidiariamente, que se les reintegre el importe equivalente a 7/12 (o en su caso, 6,5/12) de esa catorceava parte de las retribuciones totales anuales que les ha sido descontada.

Ese específico contenido del objeto del proceso y de las pretensiones procesales de la parte demandante no encuentra, sin embargo, adecuado reflejo en la fundamentación del

Auto de planteamiento de la cuestión, que elabora toda su argumentación en relación exclusivamente con la medida consistente en la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 del personal del sector público, a la que hacen referencia los apartados 1 y 2 del cuestionado art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Así, en su argumentación, el órgano proponente vincula la duda de constitucionalidad planteada en relación con el principio de irretroactividad *ex art.* 9.3 CE a las cuantías de la citada paga extra que considera devengadas a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012), cuando el apartado 5 del art. 2, que es el que resulta determinante en el proceso a quo, prevé una reducción en una catorceava parte de las retribuciones totales anuales, reducción que se prorrateará entre las nóminas pendientes de percibir en el año 2012.

Pues bien, como señala la STC 241/2015, FJ 3, «sin perjuicio de su evidente interrelación y común finalidad, es obvio que la medida objeto del proceso *a quo* respecto a la que la parte actora formula las pretensiones procesales sobre las que deberá recaer la decisión judicial –la reducción de una catorceava parte de las retribuciones anuales conforme al apartado 5 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012– no resulta coincidente con la medida sobre la que el órgano proponente argumenta y formula su duda de constitucionalidad –la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, a la que específicamente se refieren los apartados 1 y 2 del citado art. 2–. No existe, por tanto, la precisa correspondencia entre el objeto sobre el que el órgano promotor proyecta su razonamiento y el objeto del litigio que da origen a la presente cuestión. Por ello, concurriendo esta discordancia, no puede apreciarse que el Auto de planteamiento haya explicado debidamente en qué medida la norma cuestionada es aplicable y relevante para la resolución del litigio *a quo*, ni en consecuencia puede afirmarse que el órgano promotor haya expuesto adecuadamente el esquema argumental que permita probar la dependencia entre la validez de la norma cuestionada y el fallo del proceso judicial».

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

#### FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil dieciséis.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.