

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5192 *Sala Segunda. Sentencia 80/2016, de 25 de abril de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 5794-2014. Planteada por el Juzgado de lo Social número 2 de Guadalajara en relación con los artículos 2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015).*

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. 5794-2014, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara contra los arts. 2.2 y 6 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 Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 26 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 1127-2013, el Auto de 22 de julio de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 2.2 y 6 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 a los funcionarios públicos, 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 federación de servicios a la ciudadanía de Castilla-La Mancha de Comisiones Obreras interpuso demanda de conflicto colectivo contra la decisión del Ayuntamiento de Yunquera de Henares de no abonar la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a su personal laboral, decisión adoptada en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. En dicha demanda reclamaba se reconociera el derecho de dichos trabajadores a percibir la parte proporcional de la citada paga en la cuantía devengada desde el 1 de enero hasta el 15 de julio de 2012, pues, según la parte actora, su falta de abono implicaba que la parte demandada había otorgado efectos retroactivos a la norma legal, conculcando el principio de irretroactividad establecido en el art. 9.3 CE.

b) Celebrado el acto del juicio el día 7 de julio de 2014, consta según la grabación aportada que, una vez oídas las partes y elevadas las conclusiones a definitivas, el Magistrado-Juez manifestó en dicho acto que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 no deja duda sobre la supresión total de la paga extraordinaria y que tal previsión puede contravenir el art. 9.3 CE, de ahí que acordó requerir a las partes para que en el plazo de diez días alegaran lo que consideraran pertinente a efectos del posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. También en ese momento anunció remitir este mismo requerimiento al Ministerio Fiscal. Una vez oído lo acordado, los Letrados de la parte demandante y de la parte demandada declararon darse por notificados y requeridos para formular las alegaciones.

En la misma fecha de 7 de julio de 2014 se dicta diligencia de constancia, mediante la que se afirma que las partes comparecidas han quedado requeridas en el propio acto para que en el término de diez días desde el mismo, efectúen alegaciones respecto al posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012.

También en fecha 7 de julio de 2014 se dicta providencia por el Magistrado-Juez, en la que se declara que, visto que el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 sobre supresión completa de la paga extraordinaria de Navidad de 2012 al personal de las Administraciones públicas pudiera ser contrario a lo dispuesto en el art. 9.3 CE, se acuerda oír al Ministerio Fiscal por el plazo de diez días sobre el posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. Dicha providencia se notifica no sólo al Ministerio Fiscal, sino también a ambas partes.

c) Mediante escrito registrado el 8 de julio de 2014, la parte actora presenta su escrito de alegaciones, en que considera que es posible una lectura del tenor del art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 que resulte compatible con el principio de irretroactividad previsto en el art. 9.3 CE, de ahí que solicite al Juzgado la continuación del procedimiento, con resolución del fondo de la cuestión objeto de litigio.

d) Por parte del Fiscal se presenta escrito de alegaciones registrado el 18 de julio de 2014, en el que manifiesta no tener nada que oponer desde el punto de vista procedimental al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

e) La parte demandada no ha presentado escrito de alegaciones.

3. Por Auto de 22 de julio de 2014, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) Una vez expuestos los antecedentes de hecho, el órgano judicial pone de relieve que el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 resulta aplicable al caso y, tras señalar el carácter taxativo e inequívoco de su tenor sobre la no percepción de la gratificación extraordinaria de Navidad, da cuenta de que el art. 6 del citado Real Decreto-ley se pronuncia en términos parecidos, afirmando que dentro del personal laboral del sector público se incluye el que presta sus servicios en las corporaciones locales.

b) Asimismo expone que, conforme a la jurisprudencia de la Sala IV del Tribunal Supremo, las pagas extraordinarias constituyen «salario diferido» y se devengan día a día. A su juicio, los arts. 2.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012 determinan la supresión de la paga extra completa, independientemente del período devengado y no liquidado a fecha de su entrada en vigor (15 de julio de 2012). Por ello, considera que las normas cuestionadas contravienen el art. 9.3 CE, que prohíbe la retroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos individuales, recordando que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la prohibición de retroactividad afecta a efectos jurídicos ya producidos y consolidados, pero no pendientes, futuros o expectativas. En este caso, afirma, la paga extra de Navidad se encuentra devengada y producida en su parte proporcional desde su *dies a quo* hasta la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de ahí que lo dispuesto en sus arts. 2.2 y 6 respecto a la supresión total de dicha paga supondría una aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos ya consolidados en su parte proporcional, que estaría proscrita por el art. 9.3 CE.

Por todo ello, el Magistrado-Juez resuelve plantear cuestión de inconstitucionalidad a efectos de determinar si la supresión completa de la paga extraordinaria de Navidad de 2012 del personal laboral del Ayuntamiento de Yunquera de Henares en función de lo dispuesto en los arts. 2.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012 contraviene el art. 9.3 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 4 de noviembre de 2014; 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 al Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara, 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. Mediante escrito registrado el 12 de noviembre de 2014, 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.

Por escrito registrado el 13 de noviembre de 2014 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.

6. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 24 de noviembre de 2014 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 trabajadores, a quienes la aplicación retroactiva de la norma obligaría a la devolución de parte de los salarios ya percibidos, pues como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las gratificaciones extraordinarias se devengan día a día. A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente, a juicio del Fiscal General del Estado, que las pagas extraordinarias se devengan 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, 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 es éste 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 25 de noviembre de 2014, se personó interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Juzgado no se cuestiona genéricamente la supresión de la paga extra al personal laboral, 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 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.

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.

8. Por providencia de 28 de mayo de 2015 la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 LOTC, dirigir atenta comunicación al Ayuntamiento de Yunquera de Henares, a fin de que indique a este Tribunal si, en atención a lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho al personal laboral de ese ayuntamiento 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 Ayuntamiento de Yunquera de Henares, mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de junio de 2015, comunicó que «mediante Decreto de 25 de febrero de 2015 se acordó abonar al personal laboral la parte proporcional de la paga extraordinaria y del complemento específico del mes de diciembre de 2012, computándose el importe percibido a los primeros 44 días».

10. Por escrito de la Secretaría de Justicia del Pleno de 13 de noviembre de 2015, y como complemento de la comunicación del Ayuntamiento de Yunquera de Henares, se solicitó al mismo que indicara a este Tribunal si con posterioridad a esa fecha y en atención a lo previsto en el Real Decreto-ley 10/2015, ha sido abonada alguna otra cantidad y el número de días de la referida paga a la que corresponde la cuantía abonada.

11. El Ayuntamiento de Yunquera de Henares, por escrito registrado el 18 de noviembre de 2015, comunicó a este Tribunal que «conforme a lo establecido en el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, mediante Decreto de Alcaldía de fecha 22-9-2015, se ha ordenado la devolución al personal de este Ayuntamiento de las cantidades que figuran en concepto de paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012 (segundo pago parcial). Que el importe resultante ha sido abonado a los trabajadores afectados en las nóminas del mes de septiembre de este año. Las cantidades abonadas se corresponden con 48 días de la paga extraordinaria».

12. El 30 de marzo de 2016 la Secretaría de Justicia del Pleno dirige escrito al Ayuntamiento de Yunquera de Henares con el ruego de que se indique a este Tribunal, como complemento de las comunicaciones de 19 de junio y 18 de noviembre de 2015, si en atención a lo previsto en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, ha sido abonada alguna otra cantidad en concepto de paga extraordinaria de 2012 y el número de días de la referida paga a la que corresponde la cuantía abonada.

13. Por escrito registrado el 11 de abril de 2016, el Ayuntamiento de Yunquera de Henares comunica a este Tribunal que «conforme a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, mediante Decreto de Alcaldía de fecha 25-2-2016, se ha

ordenado la devolución al personal de este Ayuntamiento de las cantidades que figuran en el expediente en concepto de paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012 (tercer y último pago parcial). Que el importe resultante ha sido abonado a los trabajadores afectados en las nóminas del mes de febrero de este año. La cantidades abonadas se corresponden con 91 días de la paga extraordinaria, lo que en términos porcentuales supone el 49,73 por 100».

14. Por providencia de 21 de abril de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 2.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, preceptos que, en lo que aquí importa, disponen para el personal laboral del sector público, la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012. En síntesis, el Juzgado entiende que los citados artículos, en su aplicación al personal laboral, pueden vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012.

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. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada 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 el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara cuestiona los arts. 2.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012. Ahora bien, en el acto del juicio, la audiencia a las partes se concede respecto al art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. En la diligencia de constancia se precisa que la audiencia se concede respecto al posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 y en la providencia por la que se da audiencia al Ministerio Fiscal también se alude exclusivamente al art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012. Sin embargo, el Auto de planteamiento eleva la cuestión respecto a los arts. 2.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012.

Esta falta de coincidencia entre los preceptos legales cuestionados sobre los que se abre el trámite de audiencia y los que finalmente se reflejan en el Auto de planteamiento impide a este Tribunal extender su enjuiciamiento al art. 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de conformidad con una reiterada doctrina que excluye que en el Auto de planteamiento de una cuestión puedan citarse, como objeto de la misma, disposiciones legales cuya eventual inconstitucionalidad no fue sometida a la previa consideración de las partes y del Ministerio Fiscal (entre otras, SSTC 25/1985, FJ 2; 83/1993, FJ 1; 114/1994, FJ 2, y 126/1997, FJ 4). En consecuencia, ha de entenderse que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad queda limitado al art. 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012, sin perjuicio de la indudable conexión de su contenido con el art. 6 de dicho Real Decreto-ley.

b) En segundo lugar, debe también tenerse en cuenta que el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara cuestiona el precepto señalado en su aplicación al personal laboral. Ello se conecta lógicamente con el juicio de relevancia, correctamente expresado por el órgano judicial, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso promovido por la federación de servicios a la ciudadanía del sindicato Comisiones Obreras

en Castilla La Mancha con motivo de la supresión por el Ayuntamiento de Yunquera de Henares, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 al personal laboral de dicho ayuntamiento, proceso en el que lo pretendido es justamente que se declare su derecho a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 que consideran ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, porque, de acuerdo con el art. 9.3 CE, no cabe que la supresión de esa paga extra tenga efectos retroactivos.

c) Por último, debe señalarse que no se cuestiona por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Guadalajara 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 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.

3. La disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, bajo el epígrafe «recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012», establece, en su apartado 1, que cada Administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida.

Como consta en los antecedentes de esta resolución, en virtud de lo dispuesto en dicha norma el Ayuntamiento de Yunquera de Henares acordó, mediante Decreto de 25 de febrero de 2015, abonar al personal laboral de dicho ayuntamiento 44 días de la paga extraordinaria y del complemento específico del mes de diciembre de 2012.

Asimismo, el art. 1.1 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, señala que «las distintas Administraciones públicas, así como sus entes dependientes y vinculados, abonarán dentro del ejercicio 2015, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a 48 días o al 26,23 por ciento de los importes dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con el alcance y límites establecidos en el presente artículo».

Pues bien, tal y como comunicó el Ayuntamiento de Yunquera de Henares a este Tribunal, dicho ayuntamiento acordó, conforme a lo establecido en el Real Decreto-ley 10/2015, mediante Decreto de Alcaldía de 22 de septiembre de 2015, devolver a su personal 48 días de la paga extraordinaria de 2012 (segundo pago parcial).

Por último, la disposición adicional duodécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, prevé en su apartado 1 que «cada Administración Pública, en su ámbito, podrá aprobar dentro del ejercicio 2016, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a las cantidades aún no recuperadas de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio». Y según establece el apartado 2 «las cantidades que, en cumplimiento de esta disposición adicional, podrán abonarse por este concepto, sobre el importe dejado de percibir por cada empleado en aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, serán las equivalentes

a la parte proporcional correspondiente a 91 días de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre».

De conformidad con lo dispuesto en esta disposición adicional de la Ley 48/2015, el Ayuntamiento de Yunquera de Henares, mediante Decreto de Alcaldía de 25 de febrero de 2016, ordenó la devolución a su personal de las cantidades correspondientes a 91 días de la paga extraordinaria, lo que en términos porcentuales supone el 49,73 por 100 (tercer y último pago parcial).

En consecuencia, la recuperación íntegra, a través de los tres pagos señalados, de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por el personal laboral del Ayuntamiento de Yunquera de Henares «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)» (STC 83/2015, FJ 3), pues, «aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad' (por todas, STC 6/2010, FJ 3; y 83/2015, FJ 3; y en el mismo sentido AATC 340/2003, de 21 de octubre, FJ único; y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único)» (STC 83/2015, FJ 3).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 5794-2014 por desaparición sobrevinida de su objeto.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril 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.