

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9385 *Sala Primera. Sentencia 170/2015, de 20 de julio de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 743-2014. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 22 de Madrid contra 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: extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 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. 743-2014, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid 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 Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 18 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 263-2013, el Auto de 25 de noviembre 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 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) Una profesora interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid contra la desestimación por resolución de la Viceconsejera de Educación, de su reclamación de abono de la parte ya devengada correspondiente a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 (del 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012).

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó providencia de 18 de septiembre 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 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, partiendo del devengo por días de dicho concepto retributivo, podría vulnerar el art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. En la providencia se planteaba también a las partes, como segunda cuestión, si consideraban preceptivo el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, o entendían que resultaba posible acomodar por vía interpretativa la norma al ordenamiento constitucional.

c) Por escrito de 2 de octubre de 2013, la parte recurrente consideró que resultaba necesario plantear la cuestión. La Comunidad de Madrid, por su parte, cumplimentó el trámite de audiencia mediante escrito de 18 de octubre, manifestando su criterio desfavorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el derecho al percibo de la paga extraordinaria no nace hasta el primer día hábil de diciembre y durante el período de devengo solo existe una mera expectativa de derecho. El Ministerio Fiscal, por su parte, en escrito de 17 de octubre entendió procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Por Auto de 25 de noviembre de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid 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 transcribir 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 el órgano judicial que está claro que tal disposición suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal 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 en ello el órgano judicial con los razonamientos contenidos en un Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2013 en el que, resolviendo idéntica cuestión, se afirmaba por la Sala compartir el criterio del Abogado del Estado en el sentido de que el legislador era plenamente consciente de la posibilidad de que hubiera comenzado a devengarse la paga extraordinaria cuya percepción se suprimía, en tanto que indicaba que la medida afectaba a las 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, entendía la Sala que no era posible interpretar el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 considerando que cabía 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, por oponerse a ello el tenor literal de la misma, conclusión que afirma compartir el órgano judicial proponente.

b) Señala el órgano judicial, en relación con el alcance del derecho afectado por la disposición cuestionada, que de conformidad con la Ley del estatuto básico del empleado público –arts. 14 d) y 22.4–, el derecho a percibir las retribuciones constituye un derecho individual de los empleados públicos, formando parte de las mismas dos pagas extraordinarias al año, pagas que, de conformidad con el art. 22 de la Ley 33/1987, al que se remiten posteriores leyes de presupuestos, se devengan el primer día hábil de los meses de junio y diciembre. Se infiere de todo ello que el derecho nace por días, si bien se agrupa en dos períodos diferenciados a efectos de determinar su cuantía y proceder a su liquidación, habiéndose configurado por la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo las pagas extras como conceptos retributivos.

c) Señalado lo anterior, 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, cabe estimar que la norma cuestionada constituye un caso de retroactividad auténtica,

teniendo el derecho afectado la naturaleza de «derecho individual» merecedor de la protección del art. 9.3 CE. También en este punto afirma compartir los razonamientos del Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2013, en el sentido de que los derechos retributivos, consagrados en el art. 35 CE, pertenecen a esa esfera general de protección de la persona.

d) Finalmente, considera el órgano judicial que no concurren circunstancias excepcionales que, de conformidad con la doctrina constitucional, pudieran justificar la retroactividad, circunstancias que deben ser interpretadas restrictivamente y sobre las que nada se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley. Señala, en todo caso, que la medida cuestionada resulta meramente coyuntural, pues consiste en la supresión de una única paga extra, y que el mismo objetivo de reducción del gasto podría haberse conseguido mediante otras múltiples opciones no vulneradoras de la prohibición de retroactividad del art. 9.3 CE.

e) Por todo lo expuesto, el Juzgado concluye que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en la medida en que elimina la parte ya consolidada de la paga extraordinaria del mes de diciembre de los funcionarios públicos, implica retroactividad restrictiva de derechos individuales prohibida por el art. 9.3 CE, sin que sea posible acomodar por vía interpretativa la norma al ordenamiento constitucional y dependiendo el fallo del proceso de la validez de la norma, por lo que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 25 de febrero de 2014; 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 al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid, 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 marzo 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.

Mediante escrito registrado el 12 de marzo 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.

6. El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 13 de marzo 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 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 periodo 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. c. 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 y el art. 3.1 ya que éstos son los que resultan aplicables para resolver el pleito sometido a su conocimiento y relevante en cuánto el recurso del proceso subyacente se refiere exclusivamente al 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, en tanto, con respecto a los funcionarios la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre se comienza a devengar en la fecha de 1 de junio de tal período.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones registrado el 17 de marzo 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 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 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 en 2011 al 6,3 por 100 del PIB en 2012, lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público. Se recuerda, asimismo, que la estabilidad presupuestaria es un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y, en fin, que el análisis de la norma cuestionada ha de partir del contexto recesivo descrito.

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

8. Por providencia de 3 de junio de 2015 la Sala Primera acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, 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 a la funcionaria docente cuya demanda ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad 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 la Subdirectora General de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid remitió a

este Tribunal, con fecha de entrada 24 de junio de 2015, informe de la Dirección General de Recursos Humanos de dicha Consejería en el que se hace constar que a la funcionaria señalada se la ha abonado la parte correspondiente a 44 días de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, abono que se ha realizado en la nómina de enero de 2015, cuya fecha de pago fue el 30 de enero.

10. Por providencia de 16 de julio de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid 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, precepto que, en lo que aquí importa, dispone para el personal funcionario, 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 el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal funcionario, 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 Real Decreto-ley 20/2012 (esto es, desde el 1 de junio al 14 de julio de 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, en consonancia con lo manifestado en sus alegaciones respectivas por el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, que si bien el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 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 solo «en su aplicación a los funcionarios públicos». 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 una funcionaria docente con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, proceso en el que lo pretendido por la demandante es que se declare su derecho a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 que considera ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, en concreto 44 días, porque, de acuerdo con el art. 9.3 CE, no cabe que la supresión de esa paga extra tenga efectos retroactivos.

De este modo, en los términos que ha sido planteada, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de retribuciones en 2012 para todo el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012, como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, y al apartado 2.1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere específicamente a la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente al personal funcionario.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid 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, 44 días correspondientes a los servicios prestados entre el 1 de junio de 2012 y el 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.

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.

En virtud de esta habilitación, la Ley 3/2014, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015, ha previsto en su disposición adicional decimosexta, bajo el epígrafe «Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid» que «durante el año 2015, el personal del sector público de la Comunidad de Madrid definido en el artículo 19.1 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 percibirá las cantidades en concepto de recuperación 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, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento a la competitividad, con el alcance y límites establecidos en la presente disposición». Las cantidades que se abonarán por este concepto, sobre el importe dejado de percibir por cada empleado en aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, serán las equivalentes a la parte proporcional correspondiente a 44 días de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre.

Asimismo, como consta en los antecedentes de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, la Sala Primera de este Tribunal dirigió comunicación a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, a fin de que indicara 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 a la funcionaria docente cuya demanda ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad 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 comunicación la Subdirectora General de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid remitió a este Tribunal, con fecha de entrada 24 de junio de 2015, informe de la Dirección General de Recursos Humanos de dicha Consejería en el que se hace constar que a la funcionaria señalada se la ha abonado la parte correspondiente a 44 días de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, abono que se ha realizado en la nómina de enero de 2015.

Como consecuencia del abono de la parte proporcional señalada de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, 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 tercero, 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 en 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 una funcionaria docente a percibir la parte proporcional (en concreto, 44 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 extraprocesal 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 extraprocesal 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 a la funcionaria docente de la Comunidad Autónoma de Madrid cuya demanda ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad de la parte correspondiente a 44 días 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).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad por desaparición sobrevinida de su objeto.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio 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.