

Universidad de Almería

Facultad de Derecho

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Curso académico 2013/2013



# **Legalidad y constitucionalidad de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012**

**Trabajo Fin de Grado**

**Autor: Irene Cruz Domene  
Tutor: Enrique Domingo López  
Área de Derecho Administrativo**

**Fecha de defensa: 18 de Julio de 2014**

## ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN.....	4
PARTE I.....	6
1. REAL DECRETO LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD.....	6
1.1. Motivos por los que se crea este RD Ley.....	6
1.2. Medidas adoptadas de diferente índole.....	7
<b>A. Medidas destinadas a reducir el gasto de personal</b> .....	7
<b>B. Medidas en materia de Seguridad Social</b> .....	8
<b>C. En materia de empleo</b> .....	8
<b>D. En materia de dependencia</b> .....	9
<b>E. En materia tributaria</b> .....	9
2. MODIFICACIONES DE LAS CONDICIONES DE LOS EMPLEADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE LA ENTRADA EN LA CRISIS. 10	
2.1. Sueldo de los empleados de las Administraciones Públicas.....	10
2.2. Derechos de los empleados del sector público.....	12
3. LA SUPRESIÓN DE LA PAGA EXTRAORDINARIA DE NAVIDAD DE 2012 EN EL REAL DECRETO LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO.....	13
3.1. Concepto paga extraordinaria.....	13
3.2. Antecedentes históricos de la paga extraordinaria.....	13
3.3. Sujetos afectados por el precepto de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.....	15
<b>A. Ámbito de aplicación del artículo 2.</b> .....	15
<b>B. Ámbito de aplicación del artículo 3</b> .....	16
<b>C. Ámbito de aplicación del artículo 4</b> .....	17

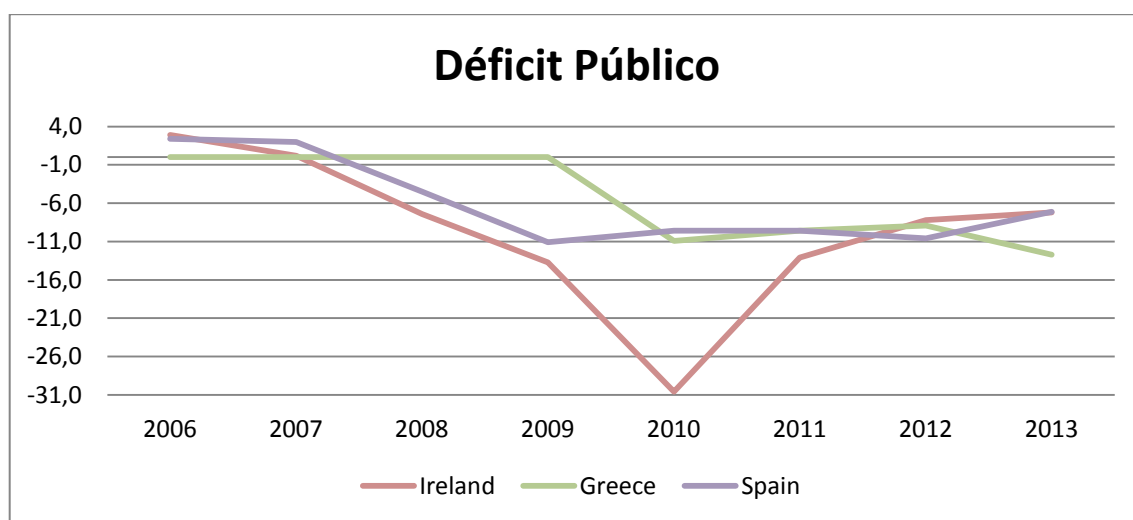
PARTE II: SITUACIÓN JURISPRUDENCIAL POR LA SUPRESIÓN DE LA PAGA EXTRA.....	18
<b>A. PRESUPUESTO HABILITANTE.....</b>	<b>18</b>
a) Interpretación del artículo 86.1 CE'78.....	19
b) Conexión entre la supresión de las pagas extras y el artículo 86.1 CE'78. ....	20
<b>B. VULNERACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.....</b>	<b>21</b>
<b>C. PRINCIPIO DE IGUALDAD.....</b>	<b>21</b>
<b>D. DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....</b>	<b>22</b>
a) Interpretación del derecho a la negociación colectiva .....	22
b) Relación del derecho a la negociación colectiva regulado en la Constitución y la supresión de la paga extraordinaria .....	23
<b>E. SEGURIDAD JURÍDICA.....</b>	<b>24</b>
a) Delimitación del concepto de Seguridad Jurídica.....	24
b) Precepto de la supresión de las pagas extras y la Seguridad Jurídica.....	25
<b>F. IRRETROACTIVIDAD .....</b>	<b>26</b>
a) Concepto jurisprudencial .....	26
b) Paga extraordinaria y la irretroactividad.....	27
<b>G. ¿SUPRESIÓN, SUSPENSIÓN O APLAZAMIENTO? .....</b>	<b>30</b>
CONCLUSIONES.....	32
BIBLIOGRAFÍA .....	34

---

## INTRODUCCIÓN

En épocas de crisis, como la que estamos viviendo actualmente desde el año 2008, las normas con rango de ley emanadas del gobierno han tenido una importancia significativa como medio para mejorar la coyuntura económica de España. Dichas normas toman forma de Decreto Ley y Legislativo.

Desde el año 2008 estas figuras han sido imprescindibles como vía para reducir el déficit público, el cual llegó a alcanzar en el año 2012 -10.6% del PIB, llegando a ser el país de la Unión Europea con más déficit. Por ello, la Unión Europea obligó a España a tomar medidas en lo referente<sup>1</sup>.



**1Fuente: Eurostat. Public surplus/ deficit, debt and associated data.**

**Elaboración propia<sup>2</sup>**

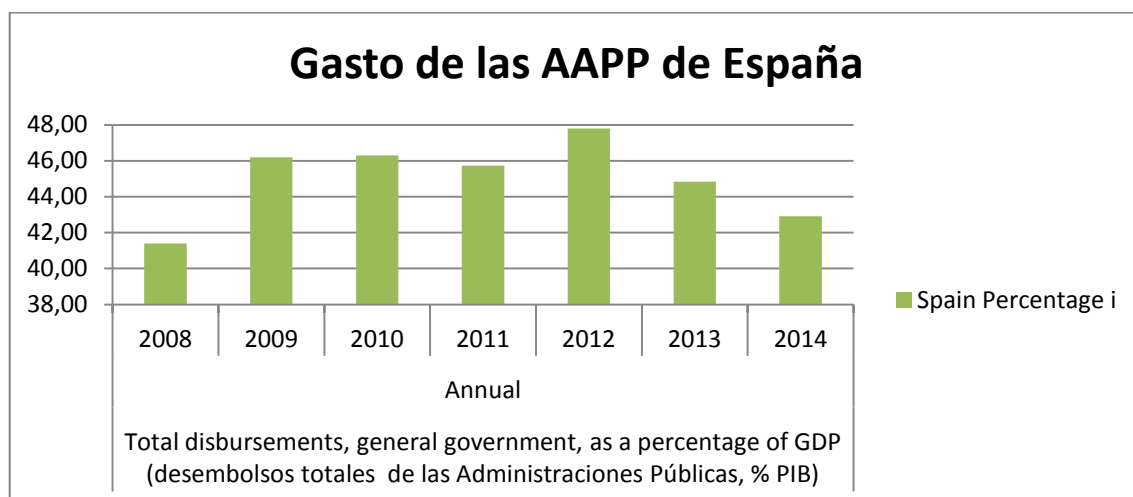
El motivo por el cual esta figura ha tenido gran importancia subyace en la necesidad de adoptar medidas urgentes que no pueden esperar al siguiente ciclo presupuestario por la necesidad de reducir el déficit y el gasto del Estado<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Como se observará a continuación cuando analice el RD Ley 20/2012, este es uno de los motivos por el cual se crea este Decreto Ley.

<sup>2</sup> Irlanda, Grecia y España conforman los tres países de la Unión Europea con más déficit de los 28 que conforman esta asociación económica y política.

<sup>3</sup>Carmona Contreras, A.Mª. “El decreto-ley en tiempos de crisis”. *Revista catalana de derecho público*, núm. 47. (2013).

Pues bien, como se puede observar en el siguiente gráfico, las medidas que se han ido adoptando a lo largo de los años desde el comienzo de la crisis han dado buenos resultados, y gracias a ellas se ha logrado reducir el gasto del Estado.



#### 2Elaboración propia. Fuente: OECD

La redacción de Decretos Leyes en época de crisis ha sido inmensa, sólo desde 2008 hasta 2011, coincidiendo con la legislatura de José Luis Zapatero, se dictaron 56. Aunque bien es cierto que no todos los que se aprobaron tenían como objetivo mejorar la coyuntura económica, pero una gran mayoría estaba orientada a la actividad económica, medidas tributarias y de carácter presupuestario, concesión de créditos extraordinarios, apoyo a la Administración Local, etc.

Posteriormente, Mariano Rajoy como nuevo presidente de España desde finales de 2011, siguió la misma senda de J.L Rodríguez Zapatero aprobando otra gran cantidad de Decretos Leyes.

Por consiguiente, en el presente trabajo nos centraremos en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (de aquí en adelante RD Ley).

Este RD Ley adopta medidas en materia de Seguridad Social y Empleo, Dependencia, Fiscal, Liberalización comercial, internacionalización empresarial, Personal laboral de la administración y de empresas públicas y del Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones de los funcionarios públicos.

Y más concretamente, estudiaremos los preceptos por medio los cuales se suprime la paga extraordinaria de diciembre de 2012 tanto a funcionarios, personal laboral y personal de las fundaciones del sector público y de los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones públicas.

Para ello, estudiaremos las Sentencias dictadas por los diferentes órganos judiciales que resuelven las demandas interpuestas por los demandantes, los cuales solicitan la devolución de la paga extra, la ilegalidad de dicho precepto y la inconstitucionalidad por vulneración a la Constitución Española de 1978.

## *PARTE I*

---

### 1. REAL DECRETO LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD.

#### 1.1. Motivos por los que se crea este RD Ley

Este RD Ley tiene el objetivo de preparar la economía española para la fase expansiva y así poder generar más crecimiento.

En la Exposición de Motivos, el legislador trata de conectar las medidas adoptadas en el RD Ley con la realidad y la urgente necesidad de adoptarlas. Por ello, reitera: “Se trata de acometer una serie de reformas cuya necesidad es extraordinaria, dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y urgente por la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público que contribuya a reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía”

Por lo que concierne a fiscalidad, este RD Ley trata de introducir medidas con el objetivo de reducir el déficit público, para ello, se tuvo que modificar la senda fiscal prevista por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2012-2015 por medio

del cual se le concedió a España una ampliación para corregir su déficit y situarlo por debajo del 3% del PIB. Pero mirando de cara a la realidad, dicha reducción fue imposible y se le concedió la posibilidad de reducirlo progresivamente.

Para conseguir reducir el déficit es imprescindible reducir el gasto público y, para ello, este RD Ley adopta medidas de carácter presupuestario para mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas pero sin menoscabar en la prestación de servicios esenciales.

Además el legislador hace referencia a la necesidad de reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar su eficiencia y calidad.

## 1.2. Medidas adoptadas de diferente índole

### **A. Medidas destinadas a reducir el gasto de personal**

Las medidas que se plasman en este RD Ley en cuanto a gastos de personal con el objetivo de “racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia” son:

- Congelación de las retribuciones en el año 2012.
- Prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.
- Prohibición de realizar incorporaciones de nuevo personal salvo que hubiese ofertas de empleo público con anterioridad a la aplicación de este RD Ley o que haya fijada una tasa de reposición del 10%.
- Las jornadas de trabajo pasan a ser de 37 horas y media semanales.
- Supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes al mes de diciembre. Dichas cantidades “podrán” abonarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación cuando así se establezca en las correspondientes leyes de presupuestos.

En lo concerniente a dicha supresión, en los siguientes apartados se tratará de plasmar la realidad legal sobre esta cláusula y su posible inconstitucionalidad.

- Suspensión o modificación de Convenios Colectivos y acuerdos en caso excepcional cuando exista causa grave de interés público por circunstancias económicas. Dicha modificación se encuentra introducida en el EBEP.

- Reducción de los días de libre disposición y eliminación de días adicionales por antigüedad aplicándose de la misma forma a todas las Administraciones Públicas.

- Modificación de las retribuciones para los casos de incapacidad temporal. Esta medida tiene el objetivo de reducir el absentismo del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

- Se eliminan las reducciones por razón de la edad para la jubilación forzosa.

## **B. Medidas en materia de Seguridad Social**

- Modificación del régimen de recargos que tiene como objetivo facilitar el pago e impedir posibles incumplimientos por parte del sujeto responsable.

- Homogeneización de la normativa tributaria y de Seguridad Social.

- Establecimiento de límites para los conceptos excluidos en la base de cotización.

## **C. En materia de empleo**

Tienen el objetivo de protección en situaciones de desempleo, favorecer la búsqueda activa de empleo, sostener el Sistema Público de Prestaciones a través de una mejor racionalización de las prestaciones y prevalecer las políticas activas.

Algunas de las medidas adoptadas son:

- Reducción del 50% de la Base Reguladora a partir del séptimo mes de prestaciones por desempleo (solo afecta a los nuevos beneficiarios).

- Eliminación de la cuota a la Seguridad Social por parte de la entidad para personas en situación de desempleo.

- Eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años y modificación del subsidio para mayores de 52 años.

- Modificación de los requisitos de la Renta Activa de Inserción.

- Equilibrio entre el acceso a prestaciones y subsidios a través de los contratos a tiempo parcial.



## **D. En materia de dependencia**

Con cinco años desde la implantación del sistema de la dependencia, los resultados demuestran que deben realizarse modificaciones para corregir los problemas detectados. Algunas de estas modificaciones son:

- Dar prioridad a personas con mayor grado de dependencia.
- Regulación de intensidad y compatibilidad de las prestaciones para todas las Administraciones competentes.
- Se da un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

## **E. En materia tributaria**

Las medidas adoptadas en esta materia se crean como complemento de las ya adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Algunas de las medidas son:

- En lo referente al IVA: aumentan los tipos de impositivos por petición de la Comisión Europea de equiparar España al resto de países de la Unión Europea, modificación en algunos productos y servicios del tipo de impositivo en el que tributan.
- En cuanto al impuesto del tabaco se introducen modificaciones debido al gran peso que está adquiriendo el “mercado de cigarrillos a bajo precio”.
- Por lo que se refiere a IRPF: se suprime la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual adquirida con anterioridad a 20 de enero de 2006.
- Incremento de la retención para determinados rendimientos de trabajo (impartir cursos, conferencias, coloquios... o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas).
- Y por último, las medidas del Impuesto de Sociedades se destinan en gran medida a las grandes empresas.

## 2. MODIFICACIONES DE LAS CONDICIONES DE LOS EMPLEADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE LA ENTRADA EN LA CRISIS.

### 2.1. Sueldo de los empleados de las Administraciones Públicas

Con la llegada de la crisis los presupuestos generales del estado se han conformado como un instrumento indispensable del Estado para conseguir su objetivo de reducir el déficit público, dichos presupuestos son una previsión que realiza el Estado de los ingresos que espera obtener y el límite de gastos para obtener una visión general de la marcha del Estado y que es aprobado por las Cortes de forma anual<sup>4</sup>.

Los salarios de los empleados del sector público se encuentran dentro de los presupuestos como un gasto del Estado. Como se puede observar en el gráfico que se muestra a continuación, los salarios aumentan año tras año hasta 2011 que, como motivo de las dificultades del país, el Gobierno no sólo congela los salarios para impedir que en dicho año vuelvan a aumentar si no que también los baja una media aproximada de 225 euros<sup>5</sup> y los posteriores años hasta la actualidad siguen siendo los mismos que en el año 2011 debido a su congelación en los sucesivos Presupuestos del Estado.

La ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado aplicaba un incremento del salario del 0.3%, pero ¿es veraz esta subida salarial? Pues bien, como consecuencia del déficit público, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 es reformada por el Real Decreto- Ley 8/2010, de 20 de mayo de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público<sup>6</sup>.

En la Exposición de Motivos de dicho Real Decreto-Ley el legislador hace referencia a la necesidad de corregir las finanzas públicas con el objetivo de “alcanzar una recuperación económica sólida y duradera”. Su artículo 1.1.4 establece una bajada salarial, con efectos de 1 de junio de 2010, del “5 por ciento de las cuantías de cada uno

---

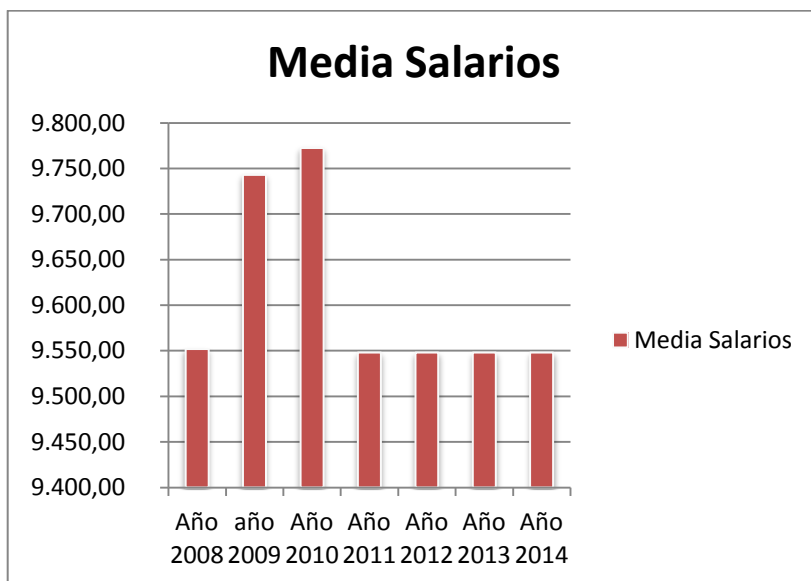
<sup>4</sup> García de la Mora, L., Martínez Lago, M.L. Los Presupuestos Generales del Estado: Concepto, naturaleza y estructura. *Derecho Financiero y Tributario: Parte General*. Iustel.

<sup>5</sup> Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

<sup>6</sup> Nogueira Guastavino, M. La inadmisión por el Tribunal Constitucional de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el RDL 8/2010 por la rebaja de las retribuciones de los empleados públicos. *Revista doctrinal Aranzadi Social*. Vol. 4, núm. 8. 2011.

de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, a excepción de lo que se refiere a la paga extraordinaria del mes de junio de 2010”.

Como consecuencia de esta reducción, el personal al servicio de la Administración Pública pasará a cobrar un salario medio de 9.548,08 € a partir del 1 de junio de 2010.



**1 Fuente: Ley de Presupuestos Generales del Estado (2008 y ss.). Elaboración propia.<sup>7</sup>**

Año	Media Salarios	
Año 2008	9.551,98	
Año 2009	9.743,10	
Año 2010	9.772,38	9.548.08 <sup>8</sup>
Año 2011	9.548,08	

<sup>7</sup> Media extraída de los sueldos legalmente constituidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Esta media es representativa de las retribuciones del personal al servicio del sector público con categoría A1, A2, B, C1, C2 y E puesto que ocupan la mayoría de los puestos de la Administración Pública.

<sup>8</sup> Con la entrada en vigor del Real Decreto- Ley 8/2010, de 20 de mayo de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, las retribuciones salariales disminuyen un 5% a partir del 1 de junio de 2010.

Año 2012	9.548,08
Año 2013	9.548,08
Año 2014	9.548,08

**2Fuente: Ley de Presupuestos Generales del Estado (2008 y ss.). Elaboración propia 7.**

## 2.2. Derechos de los empleados del sector público

Desde 2008 hasta la actualidad, España ha ido adoptando diferentes medidas para reducir el gasto público, además de la bajada de salarios de funcionarios en 2010 a través del Real Decreto- Ley 8/2010, de 20 de mayo y su congelación en los años posteriores a través de las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado se han adoptado otras decisiones que conciernen a los empleados del sector público. Algunas de estas decisiones son las siguientes:

- Los días por asuntos propios pasan de ser 6 a 4. El artículo 8.1 del Real Decreto- Ley 20/2012, de 13 de julio modifica el apartado k del artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

- Aparece el derecho de 15 días de permiso por matrimonio en el apartado l del artículo 48 del EBEP por la aplicación del RDL 20/2012.

- Supresión del apartado 2 del artículo 48 que establecía que “además de los días de libre disposición establecidos por cada Administración Pública, los funcionarios tendrán derecho al disfrute de dos días adicionales al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.”

- Las vacaciones remuneradas serán de 22 días hábiles (artículo 50 EBEP) quedando suspendidos cualquier pacto o acuerdo para aumentar el plazo. Se modifica por el artículo 8.2 del Real Decreto- Ley 20.2012.

- Suspensión de la paga extraordinaria de navidad por el RD Ley 20/2012. En los posteriores capítulos nos centraremos en cuestiones de legalidad y constitucionalidad. Y la forma en la que la jurisprudencia se muestra en el asunto.

### 3. LA SUPRESIÓN DE LA PAGA EXTRAORDINARIA DE NAVIDAD DE 2012 EN EL REAL DECRETO LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO

#### 3.1. Concepto paga extraordinaria.

Las gratificaciones extraordinarias conforman en nuestro ordenamiento jurídico laboral parte de las remuneraciones salariales. El artículo 31 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores establece que *“el trabajador tiene derecho a dos gratificaciones extraordinarias al año, una de ellas con ocasión de las fiestas de Navidad y la otra en el mes que se fije por convenio colectivo o por acuerdo entre el empresario y los representantes legales de los trabajadores. Igualmente se fijará por convenio colectivo la cuantía de tales gratificaciones. No obstante, podrá acordarse en convenio colectivo que las gratificaciones extraordinarias se prorrateen en las doce mensualidades”*.

De igual modo, los artículos 22.4 y 25.1 del Estatuto Básico de Empleado Público regula las gratificaciones extraordinarias tanto para funcionarios como para funcionarios interinos respectivamente.

El artículo 22.4 EBEP establece que *“Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24”*.

Y, el artículo 25.1 establece *“Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre”*.

#### 3.2. Antecedentes históricos de la paga extraordinaria.

La paga extraordinaria no es una cláusula reciente, estas llevan formando parte de nuestro ordenamiento jurídico más de 69 años ya que su origen se remonta a 1944.

Durante la Dictadura del General Franco, se instaura por primera vez una paga extra coincidiendo con navidad, fue introducida en la Orden de 19 de diciembre de 1944 para algunas actividades.

Un año más tarde, la orden de 6 de diciembre de 1945 establecía “con carácter general e indefinido, una gratificación equivalente a la resolución de una semana con motivo de las fiestas de navidad”, en ella el legislador establecía dicha gratificación para todas las actividades no reglamentadas por razones de “justicia social que aconsejaban establecerla”<sup>9</sup>, es decir, su creación tenía como finalidad paliar los efectos de la crisis que sufría la clase trabajadora como motivo de la II Guerra Mundial.

Posteriormente, en 1949 se dictó el Decreto Ley de 16 de diciembre de 1949 “por el que se concede una gratificación extraordinaria a los funcionarios y empleados activos del Estado y a las clases pasivas dependientes del mismo”, según su artículo 1, dicha gratificación sería el equivalente de un mes de sueldo. Aquí subyace la diferencia entre las anteriores ordenes y ésta, diferenciando con ello los empleados del sector público con los restantes cuya gratificación era el equivalente a una semana de sueldo<sup>1011</sup>.

Tras más de 69 años en los cuales las pagas extraordinarias han formado parte de nuestra legislación, la entrada en crisis de España hace dar marcha atrás en el tiempo ya que en 2012 la aplicación del Real Decreto- Ley 20/2012 suprime la paga extraordinaria de los funcionarios de Diciembre de 2012<sup>12</sup>.

El escenario no es otro, en 1944 se crean las pagas extraordinarias como refuerzo y ayuda a la clase trabajadora española para que pueda soportar los efectos de la crisis y pueda vivir dignamente y en 2012 se suprime una. Pero esta no es la única restricción desde que España entró en crisis en 2008, sus sueldos y derechos se han visto afectados en más de una ocasión.

---

<sup>9</sup> <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/343/A03417-03417.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1949/364/A05474-05474.pdf>

<sup>11</sup> Sánchez Molina, A. Papa... ¿Por qué estas navidades no vienen los reyes?.. Ed. Bubok Publishing.(2012)

<sup>12</sup> Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de Julio

3.3. Sujetos afectados por el precepto de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012

La suspensión de la paga extraordinaria de navidad del año 2012 se encuentra regulada en los artículos 2, 3 y 4 del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio.

#### **A. Ámbito de aplicación del artículo 2.**

El apartado 1 del artículo 2 establece la supresión “tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes” al personal funcionario del sector público definido en el artículo 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado<sup>13</sup>.

Dicho personal es:

- La Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias estatales y las Universidades de su competencia.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia.
- Las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes.
- Las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.
- Los órganos constitucionales del estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- Las sociedades mercantiles públicas.
- Las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.

También se suprime la paga extraordinaria de diciembre de 2012 al personal laboral<sup>14</sup> y al personal de las fundaciones del sector público y consorcios participados mayoritariamente por las administraciones que integran el sector público<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> A través del apartado 2.1 del presente artículo, se suprime el artículo 22.5.2 de la Ley 2/2012 por medio del cual se establecía el derecho y cuantía de las gratificaciones extraordinarias.

<sup>14</sup> A través del apartado 2.2 del artículo 2 del RD-Ley 20/2012

<sup>15</sup> A través del apartado 3 del artículo 2 del RD-Ley 20/2012

Por lo que concierne al futuro, dicha cuantía que se suprime podrá ser destinada a planes de pensiones o contrato de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación siempre que así se establezca en la Ley de Presupuestos del correspondiente año<sup>16</sup>.

En cuanto a los funcionarios o personal laboral que perciba más de dos pagas extraordinarias al año, “se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento<sup>17</sup>”.

El apartado 6 establece que no será de aplicación este precepto para los empleados públicos con retribuciones inferiores al 1.5 del salario mínimo interprofesional.

Este artículo se encuentra al amparo del artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución Española por medio del cual otorga al Estado competencia exclusiva en “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y del artículo 156.1 CE que otorga a las Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencia respetando “los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”<sup>18</sup>.

### **B. Ámbito de aplicación del artículo 3**

De acuerdo con el apartado 1 del presente artículo, no percibirán la paga extraordinaria de diciembre de 2012 ni cualquier paga adicional de complemento específico o equivalente el personal funcionario, estatutario y los miembros de las carreras judicial y fiscal incluidos en los siguientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012:

- Artículo 26: funcionarios del Estado incluyendo interinos y eventual.
- Artículo 28: personal de las Fuerzas Armadas que incluye además de éste:
  - o Militares profesionales.
  - o Personal militar médico y sanitario
  - o Miembros de las Fuerzas armadas que ocupen puestos de trabajo incluidos en las relaciones de puestos de trabajo del Ministerio o sus Organismos autónomos.

---

<sup>16</sup> Apartado 4 del artículo 2 del RD-Ley 20/2012

<sup>17</sup> Apartado 5 del artículo 2 del RD-Ley 20/2012

<sup>18</sup> Apartado 7 del artículo 2 del RD-Ley 20/2012



- Artículo 29: personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Artículo 30: personal del Cuerpo Nacional de Policía.
- Artículo 31: miembros de las Carreras Judicial y Fiscal, de los del Cuerpo de Secretarios Judiciales y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Artículo 32: personal estatutario y personal de la Seguridad Social no estatutario.
- Artículo 35: personal administrativo y funcionarios de Cuerpos Sanitarios Locales.

También será de aplicación la suspensión de la paga extraordinaria para el personal laboral y, aquellos que perciban más de dos pagas extraordinarias, se verá reducida una catorceava parte de la cuantía anual.

Además se aplicará el apartado 6 del artículo anterior para retribuciones inferiores al 1.5 del Salario Mínimo Interprofesional.

#### **C. Ámbito de aplicación del artículo 4**

En las retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación, de sus órganos consultivos, de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas no se establece concretamente las pagas extraordinarias por lo tanto, se le reducirá una catorceava parte de las retribuciones anuales.

Para los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales y asimilados, Consejeros Permanentes y Secretario General del Consejo de Estado, se suprimirá la paga extraordinaria de diciembre.

Al igual sucede con los presidentes de las Agencias estatales, Presidentes y Vicepresidentes de las entidades públicas empresariales y demás entes públicos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Empleados públicos referidos en el artículo 24.3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

## ***PARTE II: SITUACIÓN JURISPRUDENCIAL POR LA SUPRESIÓN DE LA PAGA EXTRA***

---

La aplicación de los artículos mencionados en el apartado anterior ha llevado a que juzgados y tribunales tengan que pronunciarse sobre el asunto debido a las numerosas demandas presentadas en los diferentes órganos judiciales.

Estas demandas plantean cuestiones como la devolución íntegra de la paga extraordinaria de 2012 o, en su defecto, la parte proporcional anterior a la entrada en vigor del RD Ley 20/2012 y cuestiones de constitucionalidad para que estas se eleven al Tribunal Constitucional y resuelva sobre el asunto.

### **A. PRESUPUESTO HABILITANTE**

La Constitución Española de 1978 (a partir de ahora CE'78) confiere al Estado la capacidad legislativa para dictar normas con rango de ley en determinadas circunstancias. Estas normas que emanan del Gobierno, toman forma de Decretos Leyes y se encuentran regulados en el artículo 86 CE'78.

Tomás Requena López se cuestiona “que si las normas dictadas por el gobierno a las que la Constitución da fuerza de ley pueden considerarse igual de próximas que las normas democráticas dictadas por el Parlamento” (el cual cumple la voluntad del pueblo). Pues bien, éste no cree que Decretos Leyes (y del mismo modo Decretos Legislativos) dictados por el gobierno tengan la misma legitimidad democrática y cumplan con la misma efectividad la voluntad del pueblo, así como lo hace el Parlamento<sup>20</sup>.

Debido a esta potestad que ostenta el Estado, la Constitución Española le ha cedido al Congreso la facultad de control, que además es compatible con la facultad del Tribunal Constitucional para rechazarlo en caso de uso abusivo o arbitrario, pudiendo entonces este órgano dictar la inconstitucionalidad del Decreto Ley<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Requena López, T. El principio de jerarquía normativa. Ed. Thomson Civitas 2004 Madrid. Pg. 1960.

<sup>21</sup> García Quiñones, J.C. Informe 305 cuestiones controvertidas en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público, que previene el artículo 2 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de

a) Interpretación del artículo 86.1 CE'78

El apartado 1 del artículo 86 CE'78 establece que los Decretos Leyes podrán adoptarse “*en caso de extraordinaria y urgente necesidad*” (presupuesto habilitante) y sin afectar a “*las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*”.

Por lo tanto, son dos las características de yacen en dicho precepto constitucional:

I. El **presupuesto habilitante** es uno de los límites a la hora de aplicar un Decreto Ley. La *urgente necesidad* no quiere decir que deba existir un peligro para el orden constitucional, sino que su aplicación esté vinculada a las “perspectivas cambiantes de la vida actual” y siempre que se utilice con cierta cautela<sup>22</sup>.

La extraordinaria y urgente necesidad no es una cláusula sin significado por no establecer una lista cerrada de casos en los que es posible aplicar los Decretos Leyes, pero tampoco se configura como una medida que da plena libertad al Estado para dictar normas con rango de ley, ya que el Tribunal Constitucional tiene la facultad de control para asegurar el respeto a la Constitución Española.

Por lo tanto, en caso de circunstancias abusivas o arbitrarias, el TC podrá declarar inconstitucional del Decreto Ley<sup>23</sup>.

II. El precepto que establece **que no puede afectar a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I** “no significa que el Decreto Ley no puede establecer medidas vinculadas a tales derechos puesto que entonces esta fuente de derecho carecería de aplicación y valor ya que es difícil que no afecte a ningún derecho comprendido en el título I<sup>24</sup>”.

---

fomento de la competitividad. España: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (Pág. 6)

<sup>22</sup> STC 29/1982, de 31 mayo (RTC 1982, 29). F5

<sup>23</sup> STC 189/2005, de 7 de julio (RTC 2005, 189)

<sup>24</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre (RTC 1983, 111)

Lo que se trata de impedir es que el Decreto Ley regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades, o vaya en contra del contenido esencial de estos<sup>25</sup>.

b) Conexión entre la supresión de las pagas extras y el artículo 86.1 CE'78.

Como es sabido, se vienen presentando numerosas demandas desde la entrada en vigor del RD Ley 20/2012 por medio del cual se suprimió la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Una de las cuestiones, entre otras que más adelante iremos analizando, que plantean las partes demandantes ante juzgados y tribunales es la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 86.1 de la CE'78 por la inexistencia, a juicio de la parte actora, de extraordinaria y urgente necesidad.

Por ello, la Sentencia núm. 341/2013 de 11 de julio del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, desestima dicha petición argumentando que “a juicio de este Tribunal concurre el presupuesto habilitante debido a la crítica situación económica<sup>26</sup> por la que atravesaba España en 2012” y a las razones bien fundamentadas del legislador en la Exposición de Motivos del RD Ley 20/2012<sup>27</sup>.

En cuanto al precepto que establece que el Decreto Ley no puede afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, iremos pormenorizando a continuación las diferentes cuestiones de derechos que se plantean con relación a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Además, la STC23/1993 (F5) establece que se podrán dictar Decretos Leyes cuando exista una coyuntura económica problemática y éste sirva de instrumento para conseguir el fin que justifica la legislación de urgencia.

---

<sup>25</sup> STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182). FJ 7

<sup>26</sup> Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1993, de 21 de enero (FJ5) estableció que “el Decreto Ley representa un instrumento constitucionalmente lícito para coyunturas económicas problemáticas”

<sup>27</sup> Sentencia núm. 341/2013 de 11 julio. AS 2013\3038 del TSJ de Aragón. (Sala de lo Social, sección 1ª). FJ Quinto. Recurso electrónico Aranzadi

## **B. VULNERACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

Es evidente que la aplicación del RD Ley 20/2012 por medio del cual se suprime las pagas extraordinarias deja sin efecto parte de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2012 (Ley 2/2012 de 29 de junio) por medio la cual permanecían las dos pagas extraordinarias al año.

Por ello, algunas de las partes actoras que presentan demandas alegan que los artículos del RD Ley que suprimen la paga extraordinaria de diciembre vulnera el artículo 134 CE<sup>28</sup>.

Ejemplo de ello lo encontramos en las Sentencia 5511/2013 de 26 de noviembre del TSJ de Galicia (FJ Tercero) o 320/2014 de 10 de marzo TSJ de Castilla- La Mancha (FJ Cuarto). Ambos Tribunales se han pronunciado desestimando la pretensión argumentando que los presupuestos contenidos en la LPGE pueden ser alterados siempre que concurra el presupuesto habilitante para ello. Además establece que el RD Ley 20/2012 se aplicó como medida de necesaria y urgente necesidad<sup>29</sup>.

## **C. PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Otra de las cuestiones por las que se solicita que se eleve la cuestión de inconstitucionalidad son las alegaciones interpuestas en las demandas por vulneración a los artículos 14 y 31 CE<sup>78</sup> referentes ambos al principio de igualdad ante la ley<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 134 CE<sup>78</sup> referente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

<sup>29</sup> Reitera dicho argumento basándose en la STC 3/2003 de 16 de enero (RTC 2003,3) (FJ 4).

<sup>30</sup> Artículo 14 CE “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

Artículo 31.1 CE “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”

En la Sentencia núm. 341/2013 de 11 de Julio del TSJ de Aragón, se entrevistó como la parte actora solicita la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dichos artículos de la Constitución Española argumentando que “se ha violado el principio de igualdad, al aplicarse la reducción salarial solo al personal del sector público y no a toda la población”<sup>31</sup>.

Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia, haciendo mención al Auto del Tribunal Constitucional núm. 246/2012, de 18 de diciembre (RTC 2012, 246)<sup>32</sup>, no ve vulneración del artículo 31.1 CE´78 justificando que “el art. 2 del RD Ley 20/2012 no establece tributo alguno, se trata de una norma retributiva, no tributaria, que afecta a los gastos de los presupuestos generales del Estado, no a los ingresos, no siendo dable equiparar unos y otros” (FJ Decimotercero).

En cuanto al artículo 14 CE´78, el Tribunal no cree que se pueda comparar el sector público y privado argumentando que “la mayor parte de la destrucción de puestos de trabajo se ha producido en el sector privado, (...) disminuciones de salarios en porcentajes superiores, (...) modificación sustancial de condiciones de trabajo o los descuelgues de condiciones de trabajo. A juicio de esta Sala, se trata de dos términos de comparación no homogéneos” (FJ Decimosexto 4º).

## **D. DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

### a) Interpretación del derecho a la negociación colectiva

El artículo 7 del RD Ley 20/2012 modifica el artículo 32 del EBEP por medio del cual se regula la negociación colectiva del personal laboral estableciendo que “se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para

---

<sup>31</sup> Sentencia núm. 341/2013 de 11 julio(AS 2013\3038). (Razonamiento Segundo). Aranzadi.

<sup>32</sup> En dicho auto, se rechazó la inconstitucionalidad del RD Ley 8/2010 por medio del cual se redujo las retribuciones de los empleados públicos.

salvaguardar el interés público”, es decir, para aquellos casos de extraordinaria y urgente necesidad.

Como mencionaba anteriormente, el artículo 86.1 CE’78 establece que el Decreto Ley “no puede afectar (...) a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I”. Este Título se compone de 45 artículos (del 10 al 55) y se regulan los “derechos y deberes fundamentales” y entre los cuales se encuentra el derecho a la negociación colectiva regulado en el artículo 37 CE’78<sup>33</sup>.

#### b) Relación del derecho a la negociación colectiva regulado en la Constitución y la supresión de la paga extraordinaria

Por lo que se refiere a la supresión de la paga extraordinaria, en gran parte de las demandas que se presentan, se reclama (entre otras cuestiones) que se eleve la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 37 de la CE’78 debido a la inaplicación del Convenio Colectivo Estatutario por dicha supresión<sup>34</sup>.

“El artículo 2 y siguientes del RD Ley 20/2012 por medio del cual se suprime la paga extraordinaria de diciembre de 2012 deja sin efecto el convenio colectivo”. En este caso, se entraría a debatir sobre el principio de jerarquía normativa regulado en el artículo 9.3 CE’78.

En lo referente, la Sentencia núm. 65/2013 de 8 de abril de la Audiencia Nacional<sup>35</sup> (AS 2013\1937) (FJ Quinto) se cuestiona si un Real Decreto Ley puede incidir en

---

<sup>33</sup> Artículo 37. [Derecho a la negociación colectiva laboral]

1. La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

<sup>34</sup> Como es el caso de la Sentencia del TSJ de Aragón. Sentencia núm. 341/2013 de 11 de Julio. AS 2013\3038. Razonamiento Segundo. Aranzadi

<sup>35</sup> Otras Sentencias que tratan el mismo asunto son:

- Sentencia núm. 1133/2012 de 14 de diciembre del TSJ de Madrid (AS 2013\66) (FJ Quinto).

derechos regulados a través de la negociación colectiva, vulnerándose así lo dispuesto en el art 86.1, 37 y 28 CE'78<sup>36</sup>. Dicha sentencia remite a un Auto 85/2011 (RTC 2011, 85 Auto) del Tribunal Constitucional (se pronunció en un caso similar para la cuestión de constitucionalidad, esa vez del RD Ley 8/2010), y consideró que el artículo 37.1 CE'78 no ocasiona una “intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal ya que, apoyándonos en el principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a una ley formal, sino a las normas con mayor rango jerárquico y no al contrario”.

En la misma línea, nos encontramos la STC 210/1990, de 20 de diciembre (RTC 1990, 210) (FJ 2) que establece que “(...) la Ley ocupa en la jerarquía normativa una superior posición a la del convenio colectivo, razón por la cual éste debe respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario por aquella, así como, más genéricamente, a lo establecido en las normas de mayor rango jerárquico<sup>37</sup>”.

## **E. SEGURIDAD JURÍDICA**

### a) Delimitación del concepto de Seguridad Jurídica

El apartado 3 del artículo 9 de la Constitución Española de 1978 garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Con motivo de tener un concepto más detallado, la jurisprudencia define seguridad jurídica como “la suma de la certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada. Y a la vez, que permita promover la justicia y la igualdad<sup>38</sup>”.

---

- Sentencia núm. 312/2014 de 10 marzo del TSJ de Castilla- La Mancha(AS 2014\900) (FJ Quinto).

- Sentencia núm. 39/2013 de 18 de julio del TSJ de Cataluña (AS 2014\ 511) (FJ 4.2).

<sup>36</sup> Art 86.1 presupuesto habilitante; Art 28 libertad sindical y de huelga; Art 37 derecho a la negociación colectiva.

<sup>37</sup> Como es el caso del RD Ley que es de mayor rango que el Convenio colectivo.

<sup>38</sup> STC 27/1981, de 20 julio (RTC 1981, 27) (FJ 10).



Por lo que se refiere a la *certeza*, “cuando el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonable insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica<sup>39</sup>”.

b) Precepto de la supresión de las pagas extras y la Seguridad Jurídica

Partiendo de la base de las alegaciones expuestas en relación con la Seguridad Jurídica, el Tribunal Supremo analiza si existe perjuicio a dicho precepto.

Dicho Tribunal toma como fundamento las siguientes cuestiones:

- El RD Ley 20/2012 no deroga el artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público.
- A pesar de que la disposición derogatoria única de dicho RD Ley deroga un artículo del EBEP, no hace referencia al artículo 22.
- Tampoco deroga los artículos correspondientes a las pagas extras de la LPGE 2012.
- Por último, expone que podía entenderse derogada por lo establecido en el apartado 6 de la disposición derogatoria única que establece que: “Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este real decreto-ley.”

Pues bien, después de este análisis, el Tribunal Supremo justifica que “no parece que el precepto por medio del cual se suprime la paga extra estuviera dirigida a alterar o modificar el sistema retributivo del personal del sector público (...) sino que parece tratarse de una medida de ajuste de ese concepto retributivo motivada por las exigencias del derecho flexible de la euro zona y por la clara excepcionalidad de nuestra coyuntura económica<sup>40</sup>”.

---

<sup>39</sup> STC 150/1990, de 4 octubre (FJ 8).

<sup>40</sup> Auto de 2 abril 2014 (RJ\2014\2170). Tribunal Supremo. (FJ Octavo).

Reiterando la decisión adoptada por el Tribunal Supremo, la Sentencia 341/2013, de 11 julio del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, remite a la STC 100/2012, de 8 mayo la cual establece que “de manera que sólo si, en el ordenamiento jurídico en el que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma contenida en dicho texto infringiría el principio de seguridad jurídica” (FJ 10).

Por lo tanto, basándose en dicha Sentencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón establece que la supresión de las pagas extras no lleva a ninguna contradicción con el principio de Seguridad Jurídica (FJ Decimocuarto).

## **F. IRRETROACTIVIDAD**

### a) Concepto jurisprudencial

La irretroactividad viene delimitada por el apartado 3 del artículo 9 de la CE'78 como un medio de garantía de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

La retroactividad es la aplicación de una norma nueva que provoca una situación jurídica nacida o constituida con anterioridad a su entrada en vigor, es decir, una norma que afecta a un tiempo anterior a la entrada en vigor de esta<sup>41</sup>.

Por lo tanto, nuestra carta magna establece una delimitación temporal de la norma, de forma que solo puede tener efecto cuando haya entrado en vigor prohibiéndose la retroactividad, ya que supondría un ataque a la seguridad jurídica y a la certeza de los ciudadanos.

---

<sup>41</sup> Suárez Collía, J.M. La retroactividad. Normas jurídicas retroactivas. Ed. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid. 2007. Págs. 11-65.

Pero, ¿Qué se consideran derechos individuales? El Tribunal constitucional establece que “los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución ni responde a las exigencias del Estado de Derecho que proclama el art. 1.1 CE<sup>42</sup>”

José. M<sup>a</sup> Suárez Collía remite a la STC 42/1986 (RTC 1986, 10) (FJ 4) la cual establece que: “la expresión “restricción de derechos individuales” del art. 9.3 CE’78 ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona<sup>43</sup>”.

Por lo tanto, como conclusión a la delimitación de los derechos individuales, la STC 99/1987, de 11 junio (RTC 1987, 99) (FJ 17) establece que: “la prohibición de no retroactividad alcanza sólo a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, a situaciones ya agotadas o perfectas, y no a expectativas jurídicas, a derechos pendientes, futuros o condicionados. En consecuencia, el art. 9.3 no impide modificaciones legales cuya proyección hacia el futuro pueda originar una frustración de las expectativas existentes basadas en la normativa que se deroga, e incluso en determinados casos perjuicios económicos”.

#### b) Paga extraordinaria y la irretroactividad

El principio de irretroactividad en la supresión de la paga extraordinaria de los empleados del sector público ha tenido una gran repercusión puesto que en la mayoría de las demandas interpuesta, como motivo de la supresión de la paga extra, se solicita el desembolso de la paga extra o, en su defecto, la parte proporcional.

Las cuestiones que se plantean son las siguientes:

- Nacimiento del derecho a su percepción.
- Pago de la paga extraordinaria en su totalidad.
- Condición de lo más favorable.
- Y de forma subsidiaria, el derecho de la parte proporcional de la paga extraordinaria antes de la entrada en vigor del RD Ley 20/2012.

---

<sup>42</sup> STC 97/1990, de 24 de mayo (RTC 1990, 97) (FJ 4)

<sup>43</sup> Suárez Collía, J.M. La retroactividad. Normas jurídicas retroactivas. Ed. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid. 2007. Págs. 11-65.

Para responder a dichas cuestiones, se analizará las sentencias dictadas por Juzgados y Tribunales.

En la **Sentencia 341/2013 del TSJ de Aragón** la parte demandante alega que: “se ha expropiado el derecho de estos trabajadores a percibir la paga extraordinaria, vulnerando el art 33 CE, sosteniendo que tiene carácter confiscatorio” (Fundamento noveno).

El artículo 33 CE establece:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Esta sala, diferencia entre la paga extraordinaria ya devengada y la no devengada.

I. En cuanto a *la paga extraordinaria anterior a la entrada en vigor del RD Ley*, ésta ya estaba devengada y así lo hace saber reiterando a la STS de 21 de abril de 2010 (RJ 2010\2699) la cual establece que “las gratificaciones extraordinarias constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año” (FJ 4).

Por lo tanto, la paga extraordinaria comprendida entre el 1 de junio hasta el 14 de julio ya estaba devengada y los empleados tienen derecho a dicha percepción puesto que ya forma parte de su patrimonio.

El artículo 2 del RD Ley 20/2012 establece que “(...)el personal del sector público verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes”.

Pues bien, la Sentencia que seguimos analizando establece que “dicha supresión se refiere a la paga extra no devengada. La paga extraordinaria que en el momento de entrar en vigor de la norma ya se ha devengado, formando parte del patrimonio de los trabajadores, pendiente únicamente de ser abonada no resulta afectada por el RD Ley 20/2012.” (FJ Duodécimo).

Como conclusión en lo referente, éste Tribunal alega que “se trata de una norma de proyección ad futurum, sin afectar a los derechos ya devengados, por lo que debe estimarse la pretensión subsidiaria formulada por los demandantes”.

II. Por otro lado, en cuanto la *paga extra no devengada*, este Tribunal se basa en una sentencia que este mismo Tribunal dictó y que establecía que “el RD Ley 8/2010 afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos”.

Por lo tanto, la supresión de la paga extra no tiene efecto retroactivo ya que afecta a retribuciones posteriores a su entrada en vigor, por lo que no vulnera el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales (FJ 16.6).

En el **Auto del 2 de Abril 2014 del TS**, el abogado del Estado manifiesta que el derecho a la percepción no había nacido puesto que, de conformidad a lo establecido en el art. 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 establece: “Las pagas extraordinarias de los funcionarios del Estado se devengarán el día 1 de los meses de junio y diciembre”. Reiteradamente, la LPGE para el año 2012 establece que: “Las pagas extraordinarias, que serán dos al año, una en el mes de junio y otra en el mes de diciembre, y que se devengarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988.”

Con base a lo anterior, el Abogado del Estado alega que el derecho del funcionario a la paga nacería el primer día hábil de diciembre de 2012. Así durante los meses de junio y julio de 2012 este derecho no había nacido, no existía<sup>44</sup>”.

Respecto de dichas alegaciones del abogado del Estado, esta sala establece que las retribuciones se generan día a día aunque no hubieran sido devengadas, es decir, como he mencionado anteriormente, constituye salario diferido como así lo establece la doctrina jurisprudencial en la STS de 21 de abril de 2010 entre otras.

En una situación similar, el Tribunal Constitucional no aceptó la alegación relativa al carácter expropiatorio de algunos de los preceptos del RD Ley 8/2010, que imponían reducciones retributivas que afectaban a las retribuciones futuras y que no habían sido devengadas, distinguiendo entre lo que eran derechos adquiridos del personal y lo que eran meras expectativas.

El Defensor del Pueblo formula la siguiente Recomendación el 15 de octubre de 2012: “que se interpreten las previsiones del Real Decreto-ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional a que antes se ha hecho referencia, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida”<sup>45</sup>.

Como conclusión a este apartado, la mayoría de las demandas presentadas se han estimado parcialmente, siendo el Fallo de las Sentencias el pago proporcional de la paga extra ya devengada, es decir, del 1 de junio al 14 de julio.

## **G. ¿SUPRESIÓN, SUSPENSIÓN O APLAZAMIENTO?**

La redacción del artículo 2 del RD Ley 20/2012 ha llevado a dudas por las siguientes cuestiones:

---

<sup>44</sup> Auto 2 de Abril de 2014 TS (RJ 2014\2170) (F 10)

<sup>45</sup> García Quiñones, J.C. Informe 305 cuestiones controvertidas en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público, que previene 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. España: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (Pág. 16)

- El artículo 2.1 del RD Ley 20/2012 establece que “En el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22. Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la **supresión** tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes”.

- El artículo 2.4 del RD Ley 20/2012 establece que “las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico o paga adicionales equivalentes de acuerdo con lo dispuesto en el precepto citado se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos”.

Pues bien, el apartado 1 del artículo 2 establece una supresión de dicha paga, lo cual ha generado un desconcierto general en la sociedad cuando esta supresión se relaciona con el apartado 4.

El apartado 4 establece un compromiso por parte del Estado del destino futuro de dichas pagas, pero en realidad, dicho destino genera desconcierto ya que no se establece ni una fecha exacta ni la forma de realizarlos. Por lo tanto, dicho compromiso carece de sentido para los empleados públicos dando más importancia éstos al término “supresión”.

Pues bien, como medio para apaciguar críticas, revueltas, demandas... de este colectivo ante la incertidumbre de dicha paga, Cristóbal Montoro, Ministro de Hacienda, asegura en prensa que la paga extra no se suprimió sino que fue aplazado su abono en el tiempo<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Anónimo (En prensa). Montoro dice que la paga extra fue aplazada, no suprimida. La Nueva España (INE).

## *CONCLUSIONES*

---

La aplicación de la figura del Decreto Ley en tiempos de crisis ha llevado a dos situaciones bien diferentes. Por un lado el ahorro del gasto público y mejora del déficit como hemos podido comprobar en los gráficos 1 y 2, y por otro lado, pérdida del poder adquisitivo de los ciudadanos debido a las subidas de IVA, modificaciones en el IRPF, reducciones de prestaciones por desempleo, etc.

Parte de dichos Decretos han afectado a los empleados del sector público provocando reducciones de sus salarios y sus continuas congelaciones, modificaciones de sus derechos (reducción de los días de libre imposición, días de vacaciones, IT...) y la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, objeto de estudio de este trabajo.

La aplicación de los preceptos por medio los cuales se suprime la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a través del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha llevado a una acumulación de demandas en los diferentes juzgados y tribunales de todo el territorio español.

Pese a que el apartado 4 del artículo 2 del RD Ley 20/2012 establece que la cantidad suprimida irá destinada a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación en un futuro, las demandas no han sido menores.

Las continuas demandas presentadas puede deberse a la poca fiabilidad por parte de los empleados del sector público, pues no se establece una fecha exacta en la que se le devolverán dichas cantidades suprimidas.

Además de tener un humor poco afable debido a las reducciones de sus salarios y sus continuas congelaciones y al disponer de mayor carga de trabajo por la prohibición de incorporación de nuevo personal.

Esta situación podría haber sido más favorable si el Estado, a la hora de redactar el artículo 2.4 del RD Ley 20/2012, hubiese tenido más previsión estableciendo un año concreto para dar aplicación a dicho precepto. Entonces no habría congestión de demandas en los juzgados y tribunales como ha ocurrido.



En cuanto a las demandas presentadas, las alegaciones son similares en gran parte de ellas:

- Devolución de la totalidad de la paga extraordinaria de 2012, o en su defecto la parte proporcional correspondiente antes de la entrada en vigor del RD Ley
- Declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 86 CE'78 sobre presupuesto habilitante y del 9.3 CE'78 en lo referente a jerarquía normativa, igualdad, seguridad jurídica e irretroactividad.
- Inaplicación de la Ley Presupuestos Generales del Estado.
- Dudas entre supresión, suspensión y aplazamiento.

Por bien, los diferentes juzgados y tribunales no elevan la cuestión de constitucionalidad puesto que no creen vulnerados dichos preceptos salvo el principio de irretroactividad, basándose para ello en jurisprudencia, y estimando con ello la parte proporcional de la paga extra correspondiente al periodo de devengo del 1 de junio hasta el 14 de julio, ya que como establece el Tribunal Constitucional, las gratificaciones constituyen un salario diferido y se devengan día a día y, por lo tanto, dicha cantidad ya formaba parte del patrimonio del empleado.

Por ello, en 2013 el Tribunal Constitucional admite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en relación al artículo 2 del RD Ley 20/2012 por posible vulneración del artículo 9.3 CE'78.

Otra situación que ha llegado a darse, totalmente contraria a estas demandas, es el enfrentamiento judicial entre el Gobierno Vasco y la Administración Central, ya que la Comunidad Autónoma quería pagar la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Ante dicho acontecimiento, el Tribunal Constitucional mediante auto 86/2013 de 23 de abril se pronunció al respecto estimando las peticiones del abogado del Estado, manteniendo con ello la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Por lo tanto, el Estado tiene competencia (según el artículo 149.1.13 y 156.1 de la CE'78) de crear una política económica general, así se remite también en la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo.

## *BIBLIOGRAFÍA*

---

Carmona Contreras, A.M<sup>a</sup>. “El decreto-ley en tiempos de crisis”. *Revista catalana de derecho público*, núm. 47. (2013).

García de la Mora, L., Martínez Lago, M.L. Los Presupuestos Generales del Estado: Concepto, naturaleza y estructura. *Derecho Financiero y Tributario: Parte General*. Iustel.

Nogueira Guastavino, M. La inadmisión por el Tribunal Constitucional de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el RDL 8/2010 por la rebaja de las retribuciones de los empleados públicos. *Revista doctrinal Aranzadi Social*. Vol. 4, núm. 8. 2011.

Sánchez Molina, A. Papa... ¿Por qué estas navidades no vienen los reyes?.. Ed.: Bubok Publishing. 2012.

Requena López, T. El principio de jerarquía normativa. Ed. Thomson Civitas 2004 Madrid.

García Quiñones, J.C. Informe 305 cuestiones controvertidas en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público, que previene 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. España: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Suárez Collía, J.M. La retroactividad. Normas jurídicas retroactivas. Ed. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid. 2007

Balaguer Callejón, F y otros. Manual de derecho constitucional. Vol. 1. Ed. Tecnos. Madrid. 2013.

Balaguer Callejón, F y otros. Manual de derecho constitucional. Vol. 2. Ed. Tecnos. Madrid. 2013.

Pulido Quecedo, M. La Constitución española: con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ed. Aranzadi. 2009.

García Díaz, M.A y otros. Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2013. Madrid. 2012.

Picó Enseñat, M.R. ¿Qué fue de las pagas extraordinarias de los funcionarios públicos con la crisis?. *Revista de Derecho UNED*, Núm. 13. 2013

Valverde Asencio, A.J. Límites y certezas constitucionales a la supresión de la paga extra de diciembre de los empleados públicos por el RDL 20/2012. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 29/2013. Pamplona. 2013.

Sentencias obtenidas del Recurso electrónico Aranzadi y Vlex.